

Univerzita Karlova v Praze

Husitská teologická fakulta



Diplomová práce

Vývoj financování českých sociálních služeb před a po roce 1989

Development Funding of Czech Social Services before and after 1989

Vedoucí práce:

doc. Ing. Pavel Krpálek, Csc.

Autor práce:

Bc. Tereza Dosedlová

Praha 2016

Poděkování

Děkuji na prvním místě panu doc. Ing. Pavlovi Krpálkovi, Csc. za odborné a také vlídné vedené mé práce i za všechny cenné podněty během její tvorby. Děkuji taktéž Ing. Lindě Maršíkové i dalším pracovníkům oddělení koncepce financování sociálních služeb Ministerstva práce a sociálních věcí za spolupráci, pracovníkům odborné knihovny Ministerstva financí za ochotu. Děkuji v neposlední řadě i všem dalším profesionálům, které jsem poznala během mé práce, za veškeré dílčí konzultace.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci „*Vývoj financování českých sociálních služeb před a po roce 1989*“ vypracovala samostatně s použitím níže uvedených odborných pramenů a literatury. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne: 16. 6 2016

Tereza Dosedlová

(podpis autora)

Anotace

Předložená diplomová práce s názvem „*Vývoj financování českých sociálních služeb před a po roce 1989*“ je zpracována formou deskriptivní analytické studie. Práce se věnuje tématu kontinuity i proměn v podmínkách financování českých sociálních služeb ve dvou navazujících společensko-politických obdobích. Text se snaží postihnout hlavní společenské i profesionální trendy, které správu centrálních financí, ale i směr v řízení jednotlivých sociálních služeb poskytujících organizací ovlivňují. Zcela specifické předrevoluční historické období autorka spojuje s dalším utvářením podmínek v celé sociální oblasti a celým transformačním procesem let devadesátých. Práce pokračuje nástinem hlavních přítomných trendů oboru v čase až k současnosti a pokouší se vždy o jejich propojení s předchozími či paralelně přítomnými. O nesmazatelné společenské kontinuitě dvou rozdílných politických období předkládaná práce hovoří také jako o možné výzvě k dalšímu překonávání trendu byrokratizace směrem k decentralizaci.

Annotation

This is a descriptive analytical study of “*Development Funding of Czech social services before and after 1989*”. This thesis describes continuity and transformations in funding of Czech social services over two successive socio-political periods. First part of the thesis covers the main social and career trends that influenced management of government funding and organisations responsible for provision of social services. The very specific pre-revolution period is put in contrast to creation of whole new opportunities in social services during transformation period of the 1990s. This topic is then followed by a summary of main socio-political trends from 1989 to present day and their relation to previous or concurrent trends. In conclusion, the thesis suggests the necessity to overcome the bureaucratic management in direction of decentralized management as part of recent development in society.

Klíčová slova: sociální služby, systém financování, společenské podmínky, občan, demokratizace, decentralismus, profesionalizace, konsenzus, udržitelnost.

Keywords: social services funding system, social conditions, citizen, democratization, decentralization, management, professionalization, consensus, sustainability

Obsah

Seznam zkratk

Úvodem	7
Metodologie a cíl práce	9
1 Historický význam sociální práce a původ sociálních služeb	10
1.1 Vývoj sociální a finanční správy v ČSSR	12
1.2 Společenské principy přítomné v předrevolučním systému	14
2 Proces společenské transformace po roce 1989	21
2.1 Řízení a financování sociální oblasti v procesu demokratizace	24
2.2 Role občanské společnosti	26
2.3 Koncept prosazování lidských a sociálních práv	29
2.4 Koncept ekonomický	31
2.5 Klíčoví aktéři financování po roce 1989	34
2.6 Financování v oblasti sociálních výdajů ve vybraných letech	37
3 Profesionalizace systému po roce 2007	38
3.1 Koncept kvality života	42
3.2 Teorie komunity	46
3.3 Včlenění tržních procesů do oblasti sociální	48
3.4 Trh a sociální podnikání	51
3.5 Financování sociálních služeb ve světle legislativy EU	54
4 Současné trendy v řízení a financování	56
4.1 Financování v oblasti sociálních výdajů ve vybraných letech	58
4.2 Možné scénáře vývoje	59
4.3 Pohled na udržitelnost	63
Závěr	66
Seznam použité odborné literatury	68
Summary	73

Seznam použitých zkratek:

ČSR Československá republika

ČSSR Československá socialistická republika

KSČ Komunistická strana Československa

KNV Krajský národní výbor

ČPK Česká plánovací komise

WB The World Bank (Světová banka)

ČSSZ Česká správa sociálního zabezpečení

ČNR Česká národní rada

HDP Hrubý domácí produkt

MPSV Ministerstvo práce a sociálních věcí

EFS Evropské sociální fondy

PnP Příspěvek na péči

WHO World Health Organization (Světová zdravotnická organizace)

NGO Non-governmental (užíváno pro nevládní/nestátní sektor)

NOZ Nový občanský zákoník

EU Evropská unie

SGEI Services of General Economic Interest (služby obecného hospodářského zájmu)

SE Sociální ekonomika

Úvodem

Téma následující práce zaměřené jak na motivy pro financování a řízení českých sociálních služeb v průběhu času, tak i doplněné o srovnání některých konkrétních ekonomických výdajů uvnitř systému financování, jsem si zvolila z důvodu zabývat se odborně po určitou dobu vlastními společenskými souvislostmi mezi politicko-kulturní situací národa a trendy ze situace plynoucí a odrážející se někdy i v tak hospodářsky méně preferované oblasti jakou jsou sociální služby uvnitř státu. Důležitost například nevládního neziskového sektoru pro zajišťování i státem deklarovaných priorit každé vlády v České republice pak ne zcela odpovídá skutečným ekonomickým hodnotám, kterými na něm stát finančně vyjadřuje svou účast. V této diplomové práci s názvem „*Vývoj financování českých sociálních služeb před a po roce 1989*“ se snažím čtenáři poskytnout především náčrt hlavních politicko-společenských trendů, které pro financování sociálních služeb zejména po roce 1989 do naší současnosti byly určujícími a tvůrčími.

Trendy ovlivňující financování a jím do určité míry podmíněné celkové směřování sociálních služeb u nás, budou vždy doplněny konkrétními statistickými příklady či příkladem dobré praxe a jejím zasazením do teoreticky popsanych období určitého trendu v tématu financování českých sociálních služeb. Uvědomuji si taktéž možnou širokost tématu naznačenou již v jejím názvu a chci proto zdůraznit, že pro cíle této práce považuji za přínosné především zaměření se a hlubší prozkoumání právě těchto hlavních trendů, které oblast sociální politiky, řízení a financování sociálních služeb v Československé socialistické a zejména později v České republice formovaly.

Dějinné části před revolučním rokem 1989 bude věnovaná menší část práce, nežli porevoluční době. Ta zde bude použita jako jakýsi společensko-sociální background, který v šíři tématu není možno opomenout právě při pohledu na současnou podobu sociálních služeb a který samozřejmě svým specifickým způsobem formoval nejméně celé dvě generace v české společnosti, přičemž generace pozdější, přítomná v utváření nových podob sociálních služeb po roce 1989 byla nutně zasažena, formována, snad i dočasně ochromena zkušenostmi z předchozích desetiletí. Někteří autoři se dokonce domnívají, že přístup k způsobu praxe v sociální oblasti si jako společnost přenášíme právě z doby předrevoluční a tyto systémové návyky obor bude ještě dlouhou dobu překovávat.

Vycházím v této práci i z vlastního pochopení pramenné hypotézy o významnosti celého genius loci instituce, v širším měřítku i celého státu, tedy společnosti, její převažující politické, kulturní a společenské nálady právě pro způsob řízení, používání finančních prostředků i lidského kapitálu v našem případě -v sociálních službách. Společnost/systém implikuje jedince a každý jedinec implikuje svůj vlastní systém/realitu.

Pro naši současnost považuji za nesmírně důležité uvědomění si dějinného pozadí reálného socialismu, konkrétních podob tehdejší státní péče o občany a v návaznosti na to český proces transformace k demokratickému uspořádání, vzednutí občanské aktivity a s ní související i nové podoby českých sociálních služeb a solidární pomoci lidem se znevýhodněním.

Období po roce 1989 bylo charakteristické právě tímto vzednutím občanské aktivity a utvářením nového společensko-sociálního prostředí právě významnou aktivitou celé „občanské společnosti“. Z předrevolučního dějinného zázemí, krom všech ostatních oblastí společenského života, musela se znovu obrodit k vývoji i oblast moderní sociální práce. V našem prostředí tehdy jako dynamicky a nově se utvářející obor, zejména oproti zemím nepoznamenaným totalitní zkušeností doby. Řečené by se také dalo shrnout následovně: „Pohled do minulosti je někdy nejlepším průvodcem do budoucnosti.“ (PROCHÁZKA in KODYMOVÁ, 2013, s. 1).

Metodologie a cíl práce

Metody pro následující práci byly zvoleny s ohledem na celé zaměření textu, hlavní i vedlejší cíle práce. Hlavním cílem předkládané graduační práce bude provést rámcové porovnání úrovně a podmínek pro správu v sociálním systému, s primárním zaměřením se na podmínky správy financování zákonných sociálních služeb v odlišných politicko-společenských obdobích. Dílčím cílem bude také porovnání společenských podmínek a trendů ve dvou navazujících historických období s ohledem na výkon praxe sociální práce v systémově poskytovaných sociálních službách.

Následující práce bude zpracována metodami deskriptivní analytické studie, založené na analýze dostupných statistických a odborných zpráv poskytnutých hlavními správními institucemi, zejména oddělením koncepce financování sociálních služeb Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstvem financí. Byla provedena komparativní analýza a podkladem pro následující zpracování tématu jsou i osobní a písemné konzultace s odborníky s decizní sféry, zejména s vedením oddělení koncepce financování sociálních služeb Ministerstva práce a sociálních věcí, Ing. Lindou Maršíkovou.

Přínosnou doplňující konzultací, zastupující decentralizovaný pohled na současnou veřejnou správu věcí byl v průběhu práce například písemný kontakt s vedením organizace Paralelní polis a některými nestátními neziskovými organizacemi poskytujícími na našem území sociální služby.

1. Historický význam sociální práce a původ sociálních služeb

Do počátků laické sociální práce vycházející i z hodnot ideální křesťanské společnosti předkládá krátký exkurz Pavla Kodymová.: „Za nejstarší definici sociální práce je možné považovat cílenou snahu prokazovat lidem dobro.“ (KODYMOVÁ, 2013, s. 11)

Na našem území pozorujeme aktivity odpovídající laické avšak systematicky prováděné sociální práci již na přelomu 18. a 19. století. Jednalo se o dobročinnost, péči o chudé vykonávanou státem, církví, nejrůznějšími spolky či jednotlivci. V utváření laické sociální práce hrají jednu z nejvýznamnějších úloh takzvané josefínské reformy z 80. let 18. století, které svými úpravami zasahují jak do oblasti sociální tak i zdravotní a to zejména do jejich ústavních forem, které se začínají specializovat. Tímto způsobem, na zdravotní a sociální, bychom je rozlišili až dnes. V prostředí laické sociální práce se mezi oblastmi zdravotní a sociální ještě příliš nerozlišuje. Výnos z roku 1818 klasifikuje zdravotní a dobročinné ústavy v monarchii ve třech úrovních: nalezince, blázince, a ústavy dočasně zřizované v době epidemií se stávají státními ústavami; nemocnice a porodnice jsou prohlášeny za místní, udržované z městských zdrojů. Například v Praze byly udržované magistrátem.

Z období konce 19. století u nás stojí jistě za zmínku, že mezi laické sociální pracovnice té doby patřila i Marie Riegerová-Palacká. Dochovali se i fragmenty jejích poznámek, které si činila při osobních návštěvách potřebných v domácnostech. Chudinská péče jako povinnost domovských obcí vycházela v Českých zemích ze zákona z roku 1868, který stanovil, že „veřejné zaopatření chudých se vztahuje jenom k péči o to, čeho nevyhnutelně potřebí jest, a jen potud, pokud vlastní jmění a vlastní způsobilost k výdělku nestačí. Každý žadatel se přihlásí u starosty obce a bez odkladu bude vyšetřeno, je-li domácí či přesporní, a zda nemá příbuzné, kteří jsou podle zákona povinni ho zaopatřit, nebo jestli nemá jiný pramen, z něhož by mohl být zčásti nebo zcela zaopatřen“. (KODYMOVÁ, 2013, s. 11-14). Vidíme, že původně zásadní roli hráli obce a místní příslušnost jejich obyvatelů uvnitř nich.

Po vzniku Československé republiky v roce 1918 došlo takzvanou recepcí rakousko-uherského práva k převzetí celé řady právních předpisů i do právního řádu ČSR. Stalo se tak takzvaným recepčním zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu Československého. Oldřich Matoušek se domnívá, že některé principy a trendy z období přelomu 19. a 20. století a zániku Rakousko-Uherského státu mohou i dnes sloužit jako inspirace, jiné podle něj naopak ukazují vleklé dědictví, které překonáváme. Chudoba byla na

přelomu století považována za nejzávažnější sociální problém a společný jmenovatel ostatních sociálních problémů. (MATOUŠEK, 2007, s. 23).

Právě problém chudoby a s ní vzrůstající sociální stratifikaci v moderním technickém rozmachu 19. století řešil na českém území Zemský chudinský zákon český č. 59 z roku 1869. Zajímavým jistě je, že jeho platnost vydržela až do roku 1956, kdy byl nahrazen prvním zákonem o sociálním zabezpečení č. 55 1956 Sb. (SCHELLE, 2009, s. 255).

Zrod profesionální sociální práce byl na našem území úzce spojen se vznikem republiky Československé, reagujíc na přirozené moderní vzrůstající nároky i na sociální oblast té doby. Nelze ještě samozřejmě hovořit o sociální práci, tak jak si ji představíme v současnosti. Sociální činnost potřebným byla zprvu spojena zejména s oblastí zdravotní. Její počátky vidíme také ve spojení se jménem a aktivitami Alice Masarykové a později ve 20. letech 20. století s prvními profesionálními absolventkami českých zdravotně-sociálních škol.

Jejich činnost byla výrazně určována státem, který přebírá větší množství odpovědnosti za sociální zabezpečení občanů. Zároveň Kodymová upozorňuje na to, že „sociální problémy byli stále více chápány jako důsledek složitých sociálních procesů.“ (KODYMOVÁ, 2013, s. 14).

Právě toto uvědomění můžeme chápat jako významný celospolečenský kvalitativní postup 1. poloviny 20. století. Schopnost vidět složitost nových sociálních problémů v kontextu celého společenského prostředí je klíčovou pro další profesionalizaci oboru. Ze státních ústavních zařízení u nás se proslavily zejména Masarykovy domovy v Praze Krči, které měly podobu moderního ústavního ubytovacího zařízení. V jejich areálu, dnešní Thomayerovy fakultní nemocnice, se nacházelo šest starobinců, jeden ústav pro manželské páry a čtyři chorobince i řada příležitostí ke kulturnímu vyžití přímo v areálu ústavu. Toto unikátní vybavení bylo u Masarykových domovů ve své době oceňováno i za hranicemi Československa. (MATOUŠEK, 2007, s. 24). Před druhou světovou válkou byl u nás zaznamenán i nebyvalý rozvoj specializovaných poradenských služeb.

Existovaly u nás poradny pro volbu povolání, pro duševní zdraví, městské sociální poradny, poradny pro matky s dětmi či odborné zdravotní tuberkulózní a venerické poradny. Tyto specializované služby byly původně iniciovány jako nestátní a financovány z církevních zdrojů, později jejich správu přebírá stát. (KODYMOVÁ in MATOUŠEK, 2007, s. 25).

Politický vývoj po II. světové válce bohužel neumožňoval navázání na pokrokový prvorepublikový vývoj v řízení sociálních služeb. Státní prioritou po únorovém převratu roku 1948 byla stabilizace komunistické moci a zajištění chodu celého hospodářství. Nicméně ještě v roce 1948 došlo pro občany k zásadnímu zrušení domovského práva, které bylo nahrazeno zákonem č. 174/1948 Sb. a institutem československého občanství.

Starost o znevýhodněné a potřebné přešla z obcí a spolků výhradně na stát. Ke konkrétním změnám v oblasti sociálního zabezpečení u nás logicky komunistický režim přistoupil s jistým zpožděním. Jednotný státní systém sociálního zabezpečení kodifikoval až zákon č. 55/1956 Sb. o sociálním zabezpečení. Kromě ustanovení § 62 tohoto zákona, které umožňovalo zřizování, provozování a udržování některých ústavů sociální péče taktéž dobrovolným organizacím, církvím, podnikům a jednotným zemědělským družstvům byla veškerá správa v rukou státu a centrálního plánování. Vždy byl ale nutný státní dozor nad jejich činností. Po prvních letech existenci tohoto ustanovení byla činnost spolkům však postupně znemožňována a stát postupně přebíral veškerou odpovědnost za řízení ústavů a ústavní péči jako celek. (MATOUŠEK, 2007, s. 27-28).

1.1 Vývoj sociální a finanční správy v ČSSR

Počínaje rokem 1949 byla zrušena prakticky sto let budovaná struktura daňové správy, zároveň byly zrušeny i daňové úřady a celý výkon daňové správy jako i další kompetence byly přeneseny na krajské národní výbory (SCHELLE, 2009, s. 253). Národní výbory zajišťovali i všechny otázky sociálního zabezpečení občanů. Přiznávání a výplatu důchodů, dávky při dočasné pracovní neschopnosti a jiné dávky, úpravy o poskytování zdravotní péče. Všechny tyto oblasti upravuje i *Dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení*, která byla sepsána v Praze dne 2. prosince 1959 a podepsána stranami Československa a Sovětským svazem socialistických republik, jmény Erban a Alexandrov. (*Dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení*, 1959.)

Mezi hlavní cíle poválečného Československa patřilo celkové obnovení hospodářství. Administrativně direktivní formou řízení tak činili Ministerstvo plánování Československé socialistické republiky, později Česká plánovací komise (ČPK) jako ústřední orgán národohospodářského plánování správy. Později sociální správa patřila do kompetencí Ministerstva práce a sociálních věcí, které vzniklo v červnu roku 1968.

Druhým důležitým orgánem ve věcech sociálních byl Úřad důchodového zabezpečení, zajišťující sestavování a výpočet důchodů a již zmiňované Národní výbory na tehdejší okresní úrovni, zabezpečující především dávky a podporu osobám potřebným. Osobám potřebným bylo možno poskytnout i jednorázový sociální příspěvek. Národní výbory se hlavní měrou zasazovali i o vznik a výstavbu ústavů sociální péče, léčebných ústavů pro choromyslné a jiné. Po únoru 1948 oblast sociální správy jako i jiné přebírá výhradně stát, který své kompetence deleguje právě na okresní a krajské národní výbory. Dle výkladu zákona č. 101/1964 Sb. o sociální zabezpečení byla sociální péče pojata jako služba, jejímž výhradním poskytovatelem byli státní orgány (SCHELLE, 2009, s. 262).

Státní orgány z ideologických důvodů odmítaly veřejné přiznání všech sociálních problémů, zejména potom chudoby, která je ve všech postkomunistických zemích jedním z prvních viditelných znaků dřívějšího uspořádání. Stranicko-státní systém se však snažil tyto výraznější dopady kompenzovat celkovým ekonomickým podhodnocení předmětů běžné spotřeby i nájemného, což do značné míry suplovalo právě i sociální zabezpečení občanů a zajišťovalo jim i poměrně stabilní pocit základních sociálních jistot, samozřejmě však za cenu upření lidských a občanských práv. (SIEGEL, YENCEY, 1993, s. 21-22).

Na zákon z roku 1964 navázal zákon č. 121/1975 Sb. ve stejném označení, o sociálním zabezpečení. Tento zákon nově zavádí péči o tzv. „společensky nepřizpůsobivé občany“. Pojem pochází z tehdy užívané terminologie. V případě, že byl občan, zpravidla z politických důvodů, označen přízviskem nepřizpůsobivý, péče o něj ze strany státu měla podobu povinnosti zaměstnavatelských organizací takovou osobu na doporučení národního výboru přijmout do zaměstnání a pomoci jí tím „v zařazení do řádného života“ (MATOUŠEK, 2007, s. 29).

Značně negativním způsobem lze vnímat, že termín nepřizpůsobivý i jiné přetrvávající pojmy, však v nových souvislostech, můžeme i dnes běžně sledovat v médiích například jako populistické až pejorativní označení. (romská menšina). Jedná se i o příklad toho, jak kontext samotného jazyka a jeho sémantiky prostupuje dějinami a ovlivňuje jeho další užívání pro nové účely společnosti. (Viz. také kapitola (1.2) a Havlova „*vnitromocenská rituální komunikace*“). Zde bych navíc pro bližší zájem ráda odkázala na tzv. *Sapir-Whorfovou hypotézu*. V tematickém vymezení této práce není prostor k tomu, podrobněji se jí zabývat. Její obsah však významně souvisí s naším tématem společenského prostředí totality, demokracie a jejich vzájemného vlivu na způsob rozhodování o sociálních otázkách. Velmi zjednodušeně řečeno však tato lingvisticko-antropologická hypotéza tvrdí, že „konkrétní

jazyk, který užíváme, ovlivňuje způsob, jakým vnímáme realitu“ (BIRX in VOTŘEL, 2008, s. 19).

Vraťme se ale k rovině zákonodárné. Poslední větší právní úpravou za socialismu prošla sociální oblast v roce 1988 zákonem č. 100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení. Matoušek zde v souvislosti s obsahy předchozích zmíněných zákonů upozorňuje, že ve 2. polovině 20. století u nás nebyl poskytnut téměř žádný prostor pro další rozvoj sociálních služeb.

Právní úpravy minulého režimu se soustřeďovaly výhradně na péči ústavní případně pečovatelskou službu, která byla také jedinou oficiálně podporovanou terénní sociální službou, a na poradenství. (MATOUŠEK, 2007, s. 29). Služby poradenství tehdy a dnes jsou též obtížně srovnatelné z důvodu možného dobově ideologického dopadu na poskytované poradenství.

Jiřina Šiklová ale zdůrazňuje, že právě v 80. letech, alespoň ve velkých průmyslových podnicích, došlo k rozvoji tzv. odborů péče o pracující. (Pozn.: spojení sociální péče a zaměstnání je pro socialismus klíčové). Dále Šiklová uvádí, že pracovníci těchto odborů při podnicích se snaží sociálně pečovat o mladé zaměstnance, o zaměstnané ženy s malými dětmi, svobodné matky i o pracovníky se změněnou pracovní schopností. Sociálními pracovníky je zde pečováno i o osoby propuštěné z vězení nebo „občany cikánského původu“ (tehdy užívaný termín pro romské etnikum), větší zájem se projevuje i v péči o pracovníky v předdůchodovém věku, aktivitami volnočasovými. Vznikem „klubů důchodců“ a setkáváním s bývalými pracovníky (ŠIKLOVÁ in MATOUŠEK, 2007, s. 30). Všechny tyto aktivity jsou však stále centrálním řízením financovány ze státních, potažmo podnikových prostředků.

1.2 Společenské principy přítomné v předrevolučním systému

Oldřich Matoušek v publikaci z roku 1999 uvádí několik zajímavých principů přítomných v systému sociální, zejména ústavní péče v období reálného socialismu.

Vrací se však předně ke společenským zdrojům, které umožnily nástup komunistické strany k moci a její vůdčí úlohy po celé další půlstoletí. Za tyto příčiny pojmenovává „německý fašismus následovaný a zrcadlený českou „pomstychtivostí“, sovětský stalinismus, dozrívající demokratickou tradici první republiky i historicky nejstarší vrstvu rakousko-uherského odporu k politické autoritě vůbec“ (MATOUŠEK, 1999, s. 37).

V tomto půlstoletí byl člověk do značné míry redukován na uvědomovaný či neuvědomovaný nástroj přítomné ideologie a jakákoliv iniciativa zdola směrem vzhůru nebyla žádoucí. „Je-li ideologie původně „mostem“ mezi systémem a člověkem „jakožto člověkem“, pak ve chvíli, kdy člověk na tento most vstoupí, stává se zároveň mostem mezi systémem a člověkem *jakožto jeho součástí*. Pomáhá-li tedy ideologie původně- svým způsobem „ven“- konstituovat její psychologické „alibi“, pak od okamžiku kdy je přijata, ji konstituuje zároveň i „dovnitř“ jako její přímá složka: začíná fungovat jako hlavní *nástroj rituální vnitromocenské komunikace*“ (HAVEL, 1990, s. 64).

„Klamy, které člověku brání poznat pravý stav věcí, nazval kdysi F. Bacon *idoly*. Rozlišoval při tom *idoly* pocházející se samotného člověka a takzvané *idoly tržště (idola fori)* či *idoly divadla (idola theatri)* odvozené ze styku s lidmi, jejichž původem jsou falešná dogmata a též *idoly čeledi /lidského rodu (idola tribus)*, společné všem lidem“ (MATOUŠEK, 1999, s. 38).

Jaké jsou tedy *idoly* či základní principy, které mohly být vnitřní součástí systému péče o občany v socialismu a které si pravděpodobně do jisté míry neseme jako společnost, kterou tvoří *lidé*, dodnes.

Idol centrálního řízení a závazné metodiky. Jak již bylo řečeno, iniciativa zdola byla žádoucí v případě, že pokračovala v plánech centrálně stanovených vládními směrnici.

Charakteristickým znakem vyjádřením názorů v komunikaci, kterou bychom mohli ztotožnit s tou rituální, jak píše V. Havel a též to názorně parodickým způsobem zpodobňuje ve své divadelní hře *Zahradní slavnost*, bylo úvodní zaklínání se stranickými autoritami či nejbližší minulými závěry stranického sjezdu v posloupnosti od nejvyšších autorit (strany) k těm místním.

Jakožto příklad vysoce deklarované závaznosti centrálních metodik v řízení služeb přináší Matoušek: úvodní referát z konference o problémové mládeži, konané v roce 1983:

„KSČ i socialistická společnost aktivně řeší výchovné problémy mládeže v souvislosti s bojem proti kriminalitě. Na našem krajském národním výboru jsme rozpracovali usnesení vlády č. 111 ze dne 30. března 1983. Úkoly vyplývající z usnesení jsou rozpracovány v usnesení Rady KNV ze dne 7. června. Opatření jsme prodiskutovali na krajském aktivu funkcionářů státních orgánů a společenských organizací Národní fronty. Vycházejíce z uvedených postupů, přistoupili jsme na odboru školství ke zpracování kritérií...“ (MATOUŠEK, 1999, s. 38). Ukázku můžeme považovat za zcela praktický jazykový příklad toho, co znamená administrativně-direktivní forma vládnutí.

Jestliže se stranické usnesení veřejně vydávalo za všeobecný konsenzus, se zdánlivým cílem podpory práv občanů, pokouší se tím centrální řízení vzbudit dojem dobrého vládnutí (*governance*), přičemž jeho zásadní podmínky nejsou splněny. Systémovým potlačováním práv občanů je navíc charakteristický přítomný proces dehumanizace.

Koncept *governance* a dobré *governance* zavedla v roce 1993 Světová banka (WB), která chtěla i v souvislosti s totalitními zkušenostmi definovat toto dobré vládnutí z hlediska ekonomiky a hospodářství jako „spolehlivé řízení veřejného sektoru s výkonností, efektivitou, hospodárností, odpovědností, výměnou a volným pohybem informací (*transparence*) a právním základem pro rozvoj (*justice*, dodržování lidských práv a svobod“). (CIHELKOVÁ, 2011, s. 83).

Dobrá *governance* je v současnosti někdy definována jako: „taková, která znamená účastnický styl vládnutí, jež funguje odpovědným a transparentním způsobem založeným na principech výkonnosti, legitimacy a konsenzu s cílem podporovat práva jednotlivých občanů a veřejné zájmy, tedy projevující politickou vůli pro zabezpečení hmotného blahobytu společnosti a udržitelného rozvoje se sociální spravedlností“. (MUINSHI in CIHELKOVÁ, 2011, s. 83).

Idol defektu osobnosti. První z Matouškem uváděných idolů vyjadřuje umenšené postavení člověka vůči instituci, který se dostal do státní ústavní péče, která je v případě socialistické státní péče „autoritou“. Nejvýrazněji bylo toto defektní postavení člověka pozorovatelné při nedobrovolných nařízených pobytech jakožto označený alkoholik, psychopat, deviant, psychotik. V lékařských zařízeních se pak člověk mohl proměňovat na „slepé střevo“ či „ten žlučník“. Byl tedy definován předně z pohledu svého „problému“. Dnes bychom takové chování označili jako předmět celé teorie labellingu. Tomuto „nálepkování“ muselo nutně podléhat i následující chování celého personálu k člověku. Zjednodušující označování sloužilo jako nástroj usnadňující komunikaci pověřeného personálu a deklasovalo osobnost v očích všech dalších „profesionálů“ se kterými v procesu pomoci dále člověk přišel do styku.

Idol přestavby osobnosti úzce souvisí s předchozí představou defektu osobnosti. Socialismus na mnoha úrovních pracoval s tím, že člověk je tvárný. Rozvíjející se společenské vědy i v případě československého prostředí socialismu stavěly, možná dokonce i zneužívaly učení ruského lékaře a psychologa I. P. Pavlova. Jeho učení bylo blízké americkému behaviorismu a kořeny lze hledat i v anglickém empirismu. Podle všech těchto směrů je člověk při narození nepopsanou tabulí (*tabula rasa*), na níž vhodným typem učení lze napsat cokoliv. Genetika tehdy ještě platila za „buržoazní pavědu“ a vrozené dispozice

vloh jako zcela nevhodící se hypotéza pro kolektivní formu spravování společnosti byla pro oficiální vědecké bádání tabu, říká autor. (Pozn.: Neustálé prosazování teorie tabula rasa jako základního východiska přístupu ke člověku lze pravděpodobně na určité etické úrovni úvahy o něm, taktéž považovat za příznak dehumanizace.)

V sedmdesátých až osmdesátých letech, jak dále uvádí Matoušek, již strániční ideologové neměli takový vliv jako v předcházejících dekadách, nicméně přeučovací pedagogický optimismus byl stále „étosem doby“. Oborem, který se kupodivu bez větších překážek režimu u nás velmi slibně odborně rozvíjel i za socialismu, byla psychoterapie. Navenek totiž pro laiky mohla korespondovat právě s idolem představby osobnosti. Její riziko „vše-spasitelnosti“ (pojmenovávané až v pozdější době) v období jejího největšího rozkvětu vlastně dobově vyhovoval. „Až dnes a to převážně pod vlivem zahraničních zkušeností začínají naši profesionálové tušit, že psychoterapie je na místě jen u menšiny klientů a že není nutnou podmínkou kvalitní sociální práce.“ (MATOUŠEK, 1999. s. 39-40).

Celá řada z generace dospívajících ještě v socialismu a po jeho přelomu si jistě vzpomene na často násilné pedagogické přeučování leváků na praváky. Přičemž pozdější negativní psychologické působení tohoto fyzického příkladu trendu představby osobnosti nebyli ještě známy.

Idol dysfunkční rodiny můžeme vlastně chápat jako pouhé rozšíření užívaných předpokladů a labellingu od samého klienta nyní do jeho primárního sociálního kruhu. Dostal-li se někdo do odborné péče, mohli zastánci tohoto idolu tvrdit, že jeho rodina nefunguje náležitě. Protože v opačném případě by přeci svého blízkého podpořila sama. I kdyby se rodina zdála na první pohled v pořádku, byla zde snaha něco skrytého a v nepořádku najít.

Odborník zatížený tímto předseudečným uvažováním se cítil být povolán k tomu, skryté vypátrat. K dispozici měl odborník, například z šedesátých let, celou právě se rozvíjející terminologii systémového pojetí, později *systemické teorie rodiny*. Tytéž psychologické znaky jako například silná nejednoznačně komunikující matka v rodině a slabý v komunikaci upozaděný otec se totiž dle Matouška objevují v rodinách neklidných i těch funkčních. V kruzích praktiků sociální práce se však dodnes nepodařilo zcela zpochybnit představu, že rodina je „kořen zla“. (MATOUŠEK, 1999. s. 40).

Systemická teorie rodiny v moderní podobě pracuje se způsobem kultury celého myšlení člověka, které je založeno na „vlastních interpretacích lidského života a poznání a ve shodě s nimi odvozuje důsledky pro praxi. Hlavním cílem systémového myšlení je pak zacházet s komplexními fenomény jako s předmětem zkoumání“ (LUDEWIG, 2011, s. 14).

Teorie tedy pracuje nejen s rodinou ale i celým sociálním i dalším prostředím člověka z pohledu jeho vlastního pojetí reality, která se sama stává systémem dalších reakcí, problémovým systémem.

Idol kolektivu jako terapeutického činitele. Autor při popisu tohoto principu zásadně rozlišuje mezi kolektivem spontánním a kolektivem předem daným či nařízeným. V prvním typu sdružování se lidé nacházejí z vlastní vůle. Z perspektivy vlastní reality učinili autonomní rozhodnutí k účasti. Druhým typem kolektivity (předem daným) se vyznačovali všechny typy ústavně-pobytové a tedy zpravidla nařízené péče. Jak již bylo řečeno, socialismus uvádí do chodu jednu ze svých zásadních premis o tvárnosti člověka. Individuum (pozn.: též pojem zachovávající si u nás v čase pejorativní význam) s odlišným názorem nemělo zpravidla naději obstát vůči tlaku kolektivity. Být individuem na různých úrovních bylo v české společnosti přijímáno se značnými rozpaky. Zájmem kolektivu se mohli snadno zaštitit například vedoucí pracovníci v péči o občany jako tím nejlepším možným cílem.

To, že kolektiv v určitých životních situacích představuje pro člověka předně zátěž a může být i překážkou zlepšení jeho situace se veřejně neslušelo říkat. Příkladem autor uvádí seniorskou skupinu, (tehdy důchodce) a běžnost situace, kdy starý člověk navyklý dlouhodobě žít osaměle se vlivem například dlouhodobé nemoci dostává do ústavního zařízení a kolektiv sám mu v takové situaci nutně spíše brání v dobré adaptaci a zvyšuje mu vlastní stresové prožívání, než aby byl oporou. (MATOUŠEK, 1999, s. 40-41).

Druhý nedobrovolný typ kolektivity, podložen ideologickými zájmy, byl vlastně násilně vydáván za kolektivitu typu prvního.

Jedním z posledních klamných idolů uváděných Matouškem je zjednodušující *Idol profesionality dosažené formálním školením*. Jde v zásadě o významné podcenění vrozeného individuálního zájmu o daný obor, například právě o obory takzvaných pomáhajících profesí, tedy i sociální práce. Tento přístup byl ve své době podpořen i proklamovaným konceptem *tabula rasa* a jedná se vlastně o ukázkou jeho praktického užití v myšlení směrem k člověku. Jak jsem již zmiňovala, preferovaným v socialistickém bloku bylo učení I. P Pavlova. I v dalších humanitních oborech tedy nebylo těžké obhajovat myšlenku co nejhutnějšího „popisování“ této „tabule“ tvořené člověkem za podpory idey o tvárnosti jednotlivce kolektivitou režimu. „Soudilo se, že čím více má kdo knižních vědomostí, případně i pedagogických a vědeckých titulů, tím je k této práci kvalifikovanější. (Pozn.: Tento model může do značné míry přetrvávat například prostřednictvím poměrně rigidního systému finančního tabulkového hodnocení státních zaměstnanců). Ve skutečnosti je vztah mezi formálním školením a efektivitou sociální práce dosti volný, míní autor. Školení/ vzdělání

zvyšuje kompetence profesionálů i dobrovolníků, nemůže ale také nikdy nahradit osobnostní základ“. (MATOUŠEK, 1999, s. 41).

Posledním připojovaným je *Idol vhodných podmínek*. Protože, jak autor uvádí, zejména ústavní zařízení za socialismu, poskytující dnešním termínem sociální službu, měly často vytvořené jen základní materiální podmínky pro svou práci a v případě náhlé události a nutnosti čelit většímu počtu klientů najednou, než bylo plánováno, jejich zdroje a kapacita nedostačovala. Později se z těchto zkušeností ujala představa, že bez radikální změny finanční situace, přestavby budovy či snížení kapacit nelze péči dále dobře poskytovat.

Autor se dále domnívá, že v tomto pozdějším trendu uvažování, podpořeném i prvními možnostmi porevolučních návštěv odborníků v evropských zařízeních sociálních služeb a jejich tehdejšího materiálního „luxusu“ oproti českému prostředí, jsou však opomíjeny například značné rezervy ve stylu řízení a organizaci nebo lepší práce se samotným potenciálem a možnostmi klienta. Souvisí s přeceňováním moci „shora“. „Bývali všemocní: oni i my si zvykáme na stav, v němž mají být všechny úkony službou klientovi“. (MATOUŠEK, 1999, s. 43). Dobrým úkonům prováděným v praxi předchází mimo jiné - efektivní finanční transfer.

Nepřekonaný administrativně byrokratický aparát poskytuje prostor pro kritiku české sociální správy dodnes. Příčinou toho může být po desetiletí praktikovaná *etatizace společnosti*, tedy posilování úlohy státu jako realizátora ideálů rovnosti a sociální spravedlnosti. Opakem této cesty je zbavování se centralizace a byrokratizace postupnou demokratizací společnosti. (VEČEŘA, 1996, s. 38).

K tématu vhodných podmínek ve smyslu značného znehodnocení celé veřejné správy či politiky jako takové, se vyjadřuje politolog z fakulty humanitních studií v Praze, Karel Müller. Ten ve vývoji od původní komunistické myšlenky státu řízeného lidovou samosprávou k situaci zcela opačné, kdy územní, zájmová a veřejná samospráva byla ve skutečnosti zcela zestátněna (centralizována), vidí dva základní důsledky. Prvním z nich v československé společnosti vedl až k jakémusi utíkání se do zcela uzavřeného soukromí, které jediné poskytovalo prostor pro svobodné prožívání. Müller se domnívá, že tato skutečnost vedla u nás až k „blahořečení“ onoho soukromí (MÜLLER, 2002, s. 73).

Realita přitom vyžadovala pravidelné opouštění tohoto bezpečného soukromí na příklad při výkonu své profesní role. Zpětně při návratu do své imaginární enklávy mohl být přítomen pocit zahanbení plynoucí z nesouladu vnější role a soukromí. (SZTOMPKA in MÜLLER, 2002, s. 72-73.)

Druhým zajímavým důsledkem, jenž také bezprostředně souvisí se znehodnocením veřejné sféry či prováděním samotné finanční politiky je, že jakákoliv hlubší spolupráce se stranou a státními institucemi byla považována za stigmatizující, nemorální a lidské zradě blízkou situaci.

V postavení zvláště obtížném byli ti, kteří se nehodlali smířit s „vnitřní emigrací“ a chtěli se dále účastnit veřejného života například ze sociálně prospěšných pohnutek. Zde je původ mnoha opozičních uskupení jako i z části pozdější Havlovy „nepolitické politiky“ nebo konceptu *Paralelního polis* filozofa a politického myslitele Václava Bendy z roku 1978.

Mlynář v těchto trendech spatřuje i logické polistopadové neuznávání vší „masové organizace“ a počátek atomizování veškerých zájmově společenských sdružení. (MLYNÁŘ in MÜLLER, 2002, s. 73).

Odbočím-li zde zcela do současnosti, považuji za dobré podotknout, že na inspirativní Bendův „undergroundový“ koncept *Paralelního polis* dnes nově nepřímou navazuje i stejnojmenný společensko-kulturní prostor v Dělnické ulici v pražských Holešovicích. Hlavní oblastí činnosti jednoho z dnešních „vedlejších proudů“ v polis je s rostoucí rolí virtuálního prostoru v životech lidí, kryptoanarchie, (pozn.: zabývá se zde především rolí neoficiálních měn v prostředí světových virtuálních trhů- mezinárodní měnou Bitcoin) a nabízí prostor pro decentralizovaný pohled na různorodá společenská témata. (Vlastní konzultace s vedením *Paralelní polis*, *Dělnická 43*, P7, www.paralelnipolis.cz).

I v tomto příkladu můžeme spatřovat ukázkou kontinuálního, v tomto případě, na současnost zcela zajímavě aplikovaných idejí minulosti však s předchozím vývojem v čase, použité dnes také v jiném společensko-politickém kontextu a s praktickým vymezováním se oproti novým fenoménům.

Myšlenkový koncept českého filozofa stvořený v sedmdesátých letech ve společnosti osob při vzniku Charty 77, inspiroval tedy ve zcela novém moderním duchu název a ideovou náplň místa, které se snaží poskytovat ve společnosti prostor pro sdílení myšlenek a přístupů stojících vedle, nikoliv proti, hlavnímu názorovému proudu společnosti. (např. částečná měnová decentralizace).

2. Proces společenské transformace po roce 1989

Základní otázka, která v našem případě vyvstává při procesu transformace k demokratickému uspořádání a vzhledem k potřebě dobrého zajišťování sociálních potřeb občanů je, zda v případě radikální formy transformace, jako tomu bylo právě v Československé socialistické republice roku 1989, je možné přerušit bývalou kontinuitu v procesu rozhodování o sociálních otázkách. Jedná se zde jistě zejména o problém lidského faktoru v kombinaci se zavedenou byrokracií. William James prohlásil: „Největší revolucí v naší generaci je objev, že lidé mohou změnou vnitřních postojů svého myšlení změnit vnější aspekty svého života“ (JAMES in MÜLLER, 2002, s. 75).

Ovšem pokud v nedemokratickém režimu nebyla rozvinuta základní pravidla dobrého vládnutí a spravedlivé přerozdělování prostředků, v procesu přechodu k demokracii se tyto pravidla nevytvoří automaticky ani snadno a naopak se mohou prosadit mechanismy reprodukcující ty minulé. Dalším důvodem možné kontinuity je taktéž přetrvávání mechanismů mocenských (silových). Zásadní nezkušenost se samotnou podobou pluralitní společnosti, neschopnost a nezvyk ve společnosti o otázkách finančních i sociálních vyjednávat a vůbec orientovat se v sociálních skupinách, se kterými je třeba vyjednávat. To vše může být příčinou k přirozené snaze mocensky obsadit důležité instituce tj. i ty, které by si měly nově udržet jistou míru nezávislosti a posilovat tak všeobecný proces integrace společnosti a její vztah k demokratickému systému. (CIHELKOVÁ, 2011, s. 107-108).

Moderní demokratický stát má vždy snahu vytvořit dobře strukturovaný systém sociálního zabezpečení založený na solidárním principu. K jeho dobrému uplatňování bylo třeba navrácení veškerých lidských a občanských práv občanům jako jednoho z hlavních požadavků revoluce 1989. Již zmíněný problém velké byrokratizace sociálních služeb si neseme i přes transformaci. Objevuje se také čistě praktický problém restitučních nároků na řadu objektů, ve kterých byly dosud služby poskytovány, což vyžaduje moderní systémovou výstavbu. (VÍŠEK, PRŮŠA, 2012, s. 11).

Pozorovatelný je však také nárůst občanských iniciativ, stejně tak ale i snaha státu mnoho kompetencí dát na bedra nevládního sektoru. Maďarská socioložka Vera Gáthy několik let po revolučních změnách ve východní Evropě řekla: „Stát by nejraději předal celou sociální sféru do rukou dobrovolného sektoru, trhu a místních zastupitelstev“ (GÁTHY in SIEGEL, YENCEY, 1993, s. 22).

Tento trend v celé východní postkomunistické Evropě je přímým protikladem předchozího státního uspořádání ve financování sociálního sektoru. Dále v průběhu let mělo jít o vyvážení těchto dvou protikladných tendencí. Otázkou zůstává, zda z příčiny systémového uspořádání na toto vyvážení nevynakládáme příliš mnoho sil až dodnes.

Jedním z prvních zásadních zákonů pro oblast nestátních sociálních služeb, byl zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů. Jako první tedy mohla vznikat občanská sdružení.

Nevládní organizace tímto zákonem nabyli legislativní autonomii ve vztahu k okolním subjektům a mohli se tak stát poskytovateli sociálních služeb. Zákonem č. 284/1995 Sb. byli pak definovány obecně prospěšné společnosti (o.p.s), jako jedny z nejčastějších právních forem organizací poskytujících i sociální služby. Ustanovení jim formuluje globální poslání tohoto typu: „Poskytují veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek. Konkrétní poslání si pak stanovuje společnost sama“ (REKTOŘÍK, 1997, s. 161-162).

Koncem roku 1990 také vznikla Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ), ta je samostatnou rozpočtovou organizací podléhající Ministerstvu práce a sociálních věcí. Stalo se tak zákonem ČNR č. 210/1990 Sb., o změnách v působnosti orgánů České republiky a změnou zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, který byl novelizován ještě v roce 1988 zákonem č. 114 o působnosti orgánů ČSR v sociálním zabezpečení (SCHELLE, 2009, s. 262-263).

ČSSZ plní role především správy důchodového pojištění a odvodových povinností zaměstnavatelů k občanům, ve vztahu ke konkrétním sociálním službám stojí však blízko, neboť například finanční spoluúčast seniorů na některých službách může být hrazena právě ze starobního důchodu.

Transformace celého sociálního systému byla v devadesátých letech orientována prioritně na otázky týkající se peněžních dávkových schémat jednotlivých systémů. Stát měl prvotně zájem na přijetí nových zákonů o důchodovém pojištění, zaměstnanosti, penzijním připojištění a státní sociální podpoře, které tak mohly v českém prostředí vytvořit základní legislativní podmínky při potřebě občana kompenzovat důsledky vyplývající z jeho aktuální sociální události. Tvořila se primární „záchranná sociální síť“. V roce 1992 byly přijaty zákony nezbytné pro přechod k takzvané tří-pilířové soustavě sociálního zabezpečení, která dodnes funguje jako: sociální pojištění, státní sociální podpora a sociální pomoc. Ne všechny tyto ekonomické plány byly ale zprvu přínosné a účelné, říká Schelle. V roce 1995 byly

například v ČR v systému státní sociální podpory zavedeny některé plošné zaopatřovací dávky, vyplácené skupině obyvatel, bez zjišťování jejich příjmů a majetkových poměrů. (SCHELLE, 2009, s. 266). Takový systém samozřejmě později prošel úpravami z důvodu finanční neudržitelnosti rozpočtů v prostředí ČR.

Ladislav Průša také upozorňuje, že samotného systému sociálních služeb se legislativně transformační proces v první polovině devadesátých let prakticky více nedotkl. Služby sice již fakticky existovali,- kupříkladu provozem v nově vznikajících neziskových organizacích, občanských sdruženích atd.,- avšak neměli ještě plnou právní oporu.

Návrhy o změnu v systému financování potom existovaly již v přelomu let 1997/8. Samotnými sociálními službami se na základě analýz dosavadního financování více zabývaly připravované reformy až po roce 2000.

Hlavními tehdy definovanými cíli pro tyto změny byla „vyšší sociální ochrana obyvatelstva v souladu se současnými aktuálními vývojovými trendy v Evropě“ (PRŮŠA, 2001, s. 32).

V letech 1992-05, tedy v období před zásadní reformou o sociálních službách, rostly výdaje každým rokem zhruba o jednu až dvě miliardy v případě zdrojů plynoucích jak ke státním poskytovatelům tak i k těm nestátním.

První státní dotace směřující k neziskovým organizacím v roce 1992 ukazují zejména nepoměr k zvyšujícím se státním výdajům a výši státní účasti pro neziskový sektor zejména v první polovině devadesátých let. Zde může hrát svou roli poměrná nerozvinutost tohoto sektoru. Dotace pro nestátní neziskové organizace například právě v roce 1992 činily 245 mil. Kč. Do roku 1995 se tato sečtená výše v podstatě nezměnila. Což nám opět poukazuje spíše k celkové právně legislativní nerozvinutosti této oblasti na počátku devadesátých let. V roce 2005 již celkově sledované dotační výdaje směřující k nestátním neziskovým organizacím představovaly v podstatě trojnásobek roku 1992 (tedy 607 mil. Kč). Lze ale říci, že se zvyšovali velmi srovnatelným způsobem jako celkové výdaje na sociální služby. (PRŮŠA in MATOUŠEK, 2007, s. 66).

Velmi důležitá role v procesu transformace společnosti právě vznikajících občanských sdružení a nevládních organizací, je však nesporná. Z uvedeného se může zdát, že jejich podpora státem v demokracii nebyla z počátku vůbec vysoká. Jejich vznik však doprovázelo v prvotních fázích zejména občanské nadšení k možnosti konečně aktivně ve veřejném

prostoru konat. A aktivita nepocházela pouze od zakladatelů jednotlivých sdružení, nezbytná byla i obecná podpora veřejnosti. Maďarská studie z počátku devadesátých let (1992) uvádí, že „soukromé dary nevládním organizacím vzrostly za období 1988- 1990 o více než 700% (SIEGEL, YENCEY, 1993, s. 34).

I přes vzrůstající vliv v oblasti občanských aktivit je ale nutno konstatovat, že postoj centralismu přetrvává. Stát se dostává do pozice nejvyššího zadavatele zakázek v oblasti sociálních služeb a zřizovatelé, zejména obce, kraje a soukromé neziskové právnické osoby přicházejí stát respektive MPSV více či méně ponížene žádat o dotace na de facto základní státní zakázky. (MAREK, 2013, s. 2013).

2.1 Řízení a financování sociální oblasti v procesu demokratizace

Prokazatelně dobře popsat systém financování sociálních služeb v ČR od devadesátých let je problematické z hlediska jednotného statistického sledování a vykazování. Na tento problém upozorňuje jak Matoušek, tak i Průša. (PRŮŠA in MATOUŠEK, 2007, s. 65). Zaměříme se ale předně na hlavní principy umožňující dále i spravedlivé a solidární řízení financí v oblasti sociálních transferů. Později si uvedeme ještě několik zcela konkrétních trendů, které bylo možno nacházet v ČR a které měly i velký vliv na snahy o reformování celého systému financování sociálních služeb.

V předchozí kapitole bylo řečeno, že stát v postupu k demokratizaci prvně utvářel legislativní rámec pro primární „záchranu sociální sítě“. Liberální demokracie má být vždy založena na principu aktivit svobodného občana- a tak i poskytnout občanovi základní sociální jistoty, je ze strany státu vlastně nutně logickým a návratovým ideově-investičním rozhodnutím, které samo později demokracii legitimizuje. Jistá nesamozřejmost nově existujícího uspořádání totiž může obecně v systému vyvolávat i sklon k procesům, jež tu existovali při nedemokratické formě správy, na což upozorňuje Cihelková.

Nestabilita nových systémů může uvnitř budit dojem „obtížné vymahatelnosti práva, netransparentnosti v procesech rozhodování, paradoxně až „nedotknutelnosti“ nového politického personálu“. Autorka dokonce ukazuje na přímou úměru mezi rychlostí procesu demokratizace a jeho tendencí zachovat si prvky dřívější vlády na věcmi. Říká: „Čím radikálnější změna, tím podstatnější kontinuita určitých mechanismů rozhodování“ a dále toto odůvodňuje i klasickým weberovským modelem, kdy dosavadní správa věcí získala svou

legitimitu na dostatečně dlouho prováděné byrokracii a toto fungování se zpravidla změnilo o to méně čím je právě ona transformace rychlejší. (CIHELKOVÁ, 2011, s. 108-109).

Postransformační systém devadesátých let se musel vypořádávat s celou řadou jevů se kterými nebyl v minulosti jasně konfrontován a se kterými se o to obtížněji konfrontuje, oč je rychlost procesu demokratizace radikálnější.

Trendy vývoje lze pozorovat ze dvou základních typů: zaměřením pozornosti na systém jako takový a za druhé na postavení člověka uvnitř tohoto systému. Při prvním typu fokusu, s ohledem na vedení financí v systému, lze dle Tomeše po roce 1990 formulovat trendy: „demonopolizace sociálních služeb, decentralizace státní sociální správy, která je velmi úzce provázána s vývojem směrem k pluralizaci financování sociálních služeb a v neposlední řadě demokratizace sociální správy“. (TOMEŠ in MAREK, 2013, s.146).

Poslední uvedený trend je i s ohledem na to, co uvádí Cihelková potenciálně časově nejnáročnější a zároveň nejproblematictější z hlediska prokazatelnosti míry jeho dosažení. Domnívám se, že bychom tento soubor trendů mohli celkově shrnout společným prvkem-jako trendy směřující od systému k člověku/ jedinci. Jejich postupné naplňování by mělo vést k pocitu vyššího komfortu jedince uvnitř systému spravedlivého sociálního ale i právního státu.

Společensko-ekonomické trendy, které musí společnost, zejména výše povolání zákonodárci v činnosti utváření nových procesů financování v oblasti sociálních služeb zohledňovat, opět aplikujeme převážně z již zavedených zahraničních zkušeností.

Zásadní v tomto je, uvádí Průša, nové zohlednění zejména: prodlužujícího se věku populace, co nejkontinuálnějšího přenesení standardu kvality života z věku produktivního i do postproduktivního období člověka i systémové zaměření se na předpokládanou rostoucí nákladnost kompenzací, tedy i „narůstající závislosti na vnější pomoci“. (PRŮŠA, 2003, s. 51). Poslední uvedené přímo souvisí s uvědomněním si nutnosti celkově zohledňovat demografické stárnutí populace. Později právě na toto systémové uvědomnění navazují i pokusy o reformu celého důchodového systému.

Zde se dostáváme k druhému typu fokusu pozornosti, které by se daly souhrně označit jako ty směřující od člověka k systému. Od jednotlivce a jeho potřeb až do obrazu struktury systému. Tomeš tento typ změn shrnuje do následujících trendů patrných v devadesátých letech a mluví o: „změně postavení člověka při samotném poskytování sociálních služeb,

pluralizaci forem poskytování sociálních služeb, přiměřenosti sociální pomoci k sociální potřebě s ní provázaná personifikace sociální pomoci a celková profesionalizace sociální pomoci“. (TOMEŠ in MAREK, 2013, s. 146).

Všechny výše jmenované trendy a jejich účelná realizace v praxi úzce souvisejí s hospodárností systému financování. Profesionalizací systému jako samostatnou kapitolou související předně se změnami v zákoně z roku 2006 se budeme podrobněji zabývat ve třetí kapitole této práce.

2.2 Role občanské společnosti

Pojem občanská společnost datujeme již od Aristotela a Cicera, významně s obsahem pojmu později pracuje osvícenství v myšlenkách J. Locka a Rousseaua. Kteří vyslovují: „Lidské bytosti mají *přirozené právo* vytvářet společenství svobodných a rovnoprávných občanů“. (SIEGEL, YENCEY, s. 79). S pojmem společenství potom ve dvacátém století písemně významně pracuje Jan Patočka, později s občanskou společností Václav Havel.

„Před rokem 1989 byl občanský sektor, tak jak jej chápeme dnes, státní mocí systematicky potlačován“ (ŠTOGR, 2000, s. 20). Současně však dnes i v odborné literatuře můžeme narazit na problém nejasného vymezení toho, co skutečně znamená občanská společnost, sektor. Klíčovým pojmem v této otázce je totiž vztah. Ten je realizován tokem informací o potřebách jednotlivce/ů směrem k systému, státu ale i opačně. Jak uvádím výše právě tato možnost bezproblémového toku informací o potřebách oběma směry je i zásadním ukazatelem pro takzvanou otevřenost demokracie a v důsledku i pro účelné využívání veřejných financí. Ve vztahu ke stabilitě demokracie lze dokonce říci, že ta je natolik silná, nakolik je v ní rozvinutá a fungující občanská společnost.

Dle Jiráskové podstatu občanské společnosti rozhodně nelze redukovat pouze na „společnost občanů“, jejich početní souhr.

Naopak: „Občanská společnost představuje sociální „meziprostor“ mezi světem privátních, vesměr neekonomických zájmů a „světem“ státu, přičemž je však vždy oblastí *veřejného*“. Důležitým rysem občanské společnosti je dále i to, že všechny zájmy/potřeby vyjadřované například různými iniciativami jsou výrazem garantovaných ústavně-právních práv a svobod. Stát/systém a občan se pohybují ve společném principu vlády zákona (*rule of law*), čili právního státu. Společné potřeby uvnitř státu se pohybují také horizontálně v

působících institucích. (pozn.: na rozdíl od vertikálního pohybu zájmů při principu nadřízenosti a podřízenosti, státu a občana v minulosti). (JIRÁSKOVÁ, 1999, s. 29-30).

Konkrétní podoby pak tyto zájmy nabývají prostřednictvím činností různých občanských organizací, spolků, sdružení atd., představíme si jistě i další možnosti. Směřovat mohou do potřeby poskytnutí určité sociální služby, dle místní poptávky. (Pozn.: Zde na iniciativu občanské společnosti v ideálním případě plynule navazuje komunitní způsob práce s potřebami v dané lokalitě či obci, více k tomuto v kapitole (3.2).

Zkusme si nyní názorně představit, s jakými potřebami, potažmo zájmy ovlivňujícími finanční tok, se ve společnosti setkáváme. Následující dvě schémata nám mohou pomoci si uvědomit, že potřeby občanské společnosti můžeme v drtivé většině nazvat finálními potřebami. Zpravidla se jedná o potřeby nehmotné. Můžeme na ně pohlédnout z dvou výchozích zájmů: shledáváme společenské potřeby více prospěšné jednotlivci, či malé skupině jednotlivců a zájmy více se přiklánějící k celospolečenskému prospěchu. Individuálními potřebami jsou například potřeba ochrany zdraví, vzdělání, volného přístupu k informacím atd.

Zájmy s převážně celospolečenským prospěchem jsou kupříkladu potřeba organizované veřejné správy, zajištění spravedlnosti, potřeba ochrany osob, majetku ale i území (úloha armády). Vznik určité sociální služby, ať již je zřizovatel součástí veřejného neziskového sektoru či toho soukromého, musí vždy v místě zohledňovat jak potřeby individuální tak i potřeby celospolečenské.

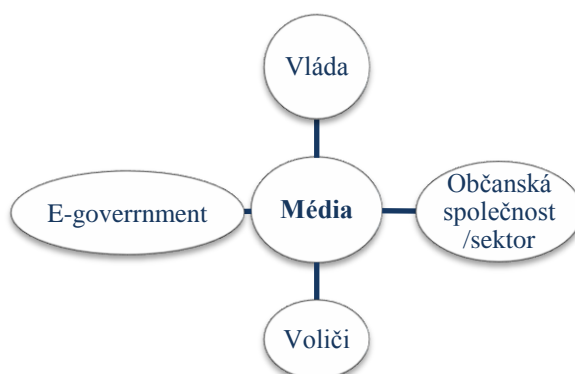


(TETŘEVOVÁ, 2008, s. 29-31, vlastní úprava).

Z toho důvodu je tak zásadní role dobře fungující občanské společnosti a rovněž způsob společenského dialogu, který právě společnost může významným způsobem ovlivňovat.

Tento tok informací či dialog se v moderních demokraciích realizuje zpravidla přes prostředníka, kterým jsou média, do rozhodování o zájmech ve společnosti poměrně nově v současné době zasahuje i takzvaný e-government. Jedná se především o nezávislá internetová média a občanské instituce disponující vlastními prostředky pro širší šíření informací. E-government může být iniciován právě z popudu občanské společnosti a právě jí a rovněž klasickým médiím je velice blízko.

Informace o potřebách společnosti se mohou pohybovat také v kruhu, jak názorně ukazuje schéma. Děje se tak mezi všemi zobrazenými subjekty napříč nebo též ve schématu kruhu, vždy skrze určité médium.



(DOLEŽALOVÁ, 2014, s. 65-67, vlastní úprava).

Podstatou role občanské společnosti je tedy uvádět své partikulární (dílčí) potřeby do pohybu k jejich uspokojení, zároveň však při zohlednění zájmu celku. Způsob jakým se informace o společných potřebách pohybují má vliv i na jejich pozdější finanční podporu z veřejných zdrojů a na konečnou realizaci. Tento tok informací, říká Doležalová: „Naplňuje ale i funkci určitého kontrolního mechanismu, který je synonymem pro otevřenost demokracie“. Mezinárodnímu sledování míry otevřenosti demokracie ve státech světa se dlouhodobě věnuje organizace *Freedom House*. (DOLEŽALOVÁ, 2014, s. 66-67).

Sledovat mechanismy toku informací, například pomocí sociologických šetření, má tedy důležitý smysl i pro přehled o pravdivých konečných zájmech vedoucích k realizaci té či oné sociální služby a důvodech její finanční podpory.

2.3 Koncept prosazování lidských a sociálních práv

V letech 1990-93 došlo k velkému pokroku v položení právních základu ústavních lidských a občanských práv, který úzce souvisí s růstem vědomí sebe sama v občanské společnosti. V dubnu 1990 byl schválený zákon č. 83, o sdružování občanů, „který fakticky umožnil naplnit v Ústavě a Listině základních práv a svobod deklarovanou svobodu sdružování.“ Veškeré občanské aktivity byly zastřešeny pouze právní formou – občanské sdružení a ozývaly se i hlasy po větší kontrole jejich činnosti.

Rozpad federace v roce 1992 významně zbrzdil přijetí očekávaného občanského zákoníku, kterého se Česká republika dočkala až v roce 1997. (ŠTOGR, 2000, s. 20). V přípravě byl i zásadní zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

Jak jsme si již uvedli, demokracie je vždy „otevřená“, vždy by měla ve společnosti existovat i zdravá obava a pozornost k těm trendům, které mohou základní lidská práva utlačovat. V devadesátých letech se sledováním etnických konfliktů v Praze zabývala organizace *Fondation for Tolerant Societies in Eastern Europe*.

Za nejožehavější hrozby té doby potencionálně ovlivňující i tvořící se sociální systém bylo možno označit především zmíněný etnický konflikt, rasismus a nejpálčivější otázku „debolševizace“, tedy vyrovnání se s minulostí. To, jakým způsobem se vláda, právo, media a veřejnost vypořádávali se zločinným fungováním komunistického režimu. Dodnes je v této otázce velký prostor pro kritiku například tehdejší rychlé a neprůhledné transformace soudů a soudců, jak říká Neela Winkelmannová z Ústavu pro studium totalitních režimů. Uvádí, že soudci na základě písemného dobrozdání/potvrzení jiného kolegy mohly volně dále vykonávat svou praxi a to někdy i v případě, že byli v minulosti účastni na nějakém politickém procesu. Důvod je možno opět hledat v rychlosti transformace a praktické potřebě státu mít soustavně činné soudnictví bez většího časového výpadku soudců v systému. (WINKELMANNOVÁ, *V Souvislostech*, on-line cit. 131. díl).

Socioložka Jiřina Šiklová v roce 1993 konstatovala, že zhruba v roce 2010 a dále bude „rasismus představovat větší problém, než ekonomika nebo nacionalismus“. (SIEGEL, YENCEY, 1993, s. 22-23). Je určitě zajímavé na takový odhad pohlédnout zpětně. Z tehdejší perspektivy značných problémů a napjaté romské otázky devadesátých let je velmi pochopitelný. Je také možné, že odhad to byl velmi přesný, avšak otázky rasismu, ekonomiky i nacionalismu jsou v současnosti tak úzce provázané, že jejich oddělování již není zcela odpovídajícím popisem skutečnosti.

Životaschopnost nejrůznějších abstraktních systémů, jako je trh, peněžní ekonomika, sociální stát, odborná expertiza nebo demokracie přímo závisí na udržování „víry“ v ně.

Lapidárně řečeno, pokud lidé těmto systémům nedůvěřují, nalézání legitimní politické autority není možné a oboustranný prospěch mezi zájmy jednotlivce a systému nemůže dobře probíhat. Podle Müllera je pak možné definovat určité „přístupové body“ k této důvěře. Jedním z těchto základních přístupových bodů je garance základních jistot občanům a jejich lidských práv. Systém sám musí být ochráncem občana a tedy i jeho důvěry v něj.

Dále se Müller domnívá, že i důsledná privatizace a ústavou zajištěné osobní vlastnictví jsou zde klíčové. Stejně tak i vysoká míra morální a profesní integrity, se kterou se občan v jednání se systémem setkává, poskytuje zpětně prováděným společenským či zákonným úpravám legitimnost. V procesu důvěry od občana, kterému jsou garantována jeho lidská a sociální práva, směrem ke státu a jeho zákonům je také v devadesátých letech patrný trend prosazování významnosti instituce rodiny, jako primární sociální jednotky. (MÜLLER, 2002, s. 76- 81).

V otázce financování sociálních služeb byl zaváděn jasný trend zvyšující se participace více přispívajících subjektů. Nyní už je to občan, rodina, stát, obec, provozovatel, zdravotní pojišťovna či vlastní pojištění apod. Zde je zásadním vytvořit účelnou, na skutečnost reagující poptávku po službě a již předem z části určit, kdo ji zaplatí. Dochází tak ke zvýšení ekonomicko-sociální racionality spolu s procesem deinstitucionalizace, která je vidět zejména ve službách pro seniory (pozn.: dřívější pojem „důchodce“) a stíráním rozdílů v oblasti sociálních a zdravotních služeb, kdy služby obojího typu jsou zpravidla poskytnuty jednou agendou. (PRŮŠA, 2003, s. 51-52). Jedná se tedy o směr ke zjednodušení orientace, ale i dostupnosti služeb pro občany či „přiblížení služeb občanům“ (PRŮŠA in MAREK, 2013, s. 147).

2.4 Koncept ekonomický

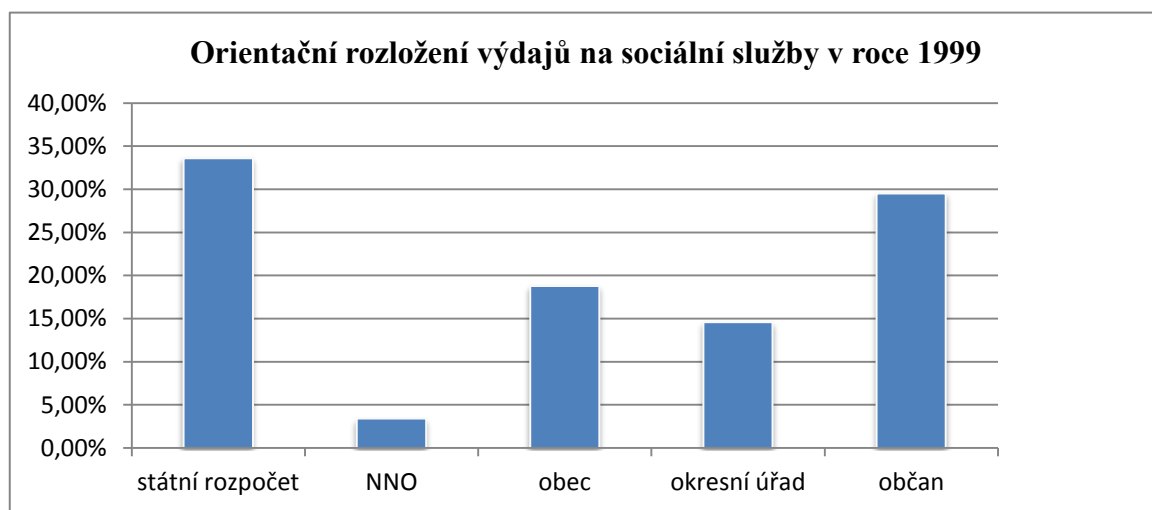
Demokratická forma finanční správy vyžaduje s ohledem na práva svých občanů i daleko hlubší úvahu nad použitím finančních prostředků ze státního rozpočtu. V našem prostředí byl důraz zejména na koncept ekonomický podmíněn v devadesátých letech jistě i takzvanou „vládou ekonomů“. V letech 1992 a 1997, tedy v rozhodujících letech i pro mnohé ustanovení pro budoucnost rozpočtů, předsedou vlády Václav Klaus. „Klíčovým problémem celého systému sociální pomoci je potřeba skloubit koncipování podmínek (zákony) nároků na pomoc na jedné straně s odborným posouzením individuální situace osoby na straně druhé a přitom garantovat základní lidská a sociální práva občanů“ (PRŮŠA, 2003, s. 35).

Nemůže tedy nikdy jít pouze o zcela chladnou ekonomickou úvahu, která se někdy objevuje například ve snahách určovat přesnou cenu služby tzv. „na lůžko“, při pobytových službách, a dle ní dále předpovídat možný vývoj a pokrytí služeb v regionech. Ukazatel ceny na lůžko nám však poskytuje dobrý ekonomický srovnávací nástroj v čase. V něm například dle Matouška jednoduše srovnáme, že po celou druhou polovinu devadesátých let byla prakticky stabilní úroveň státní dotace na lůžko v ústavních zařízeních. Celkové náklady na sociální služby, jak plyne i ze základních statistických ukazatelů 90. let se ale dlouhodobě zvyšují.

V roce 2003 však převodem zřizovatelských kompetencí z okresních úřadů na krajské došlo ve struktuře výdajů na sociální služby k významnému zvýšení odpovědnosti právě krajů a finanční transfery v oblasti veřejné pomoci/ sociální programy nabývají na větší složitosti. (MATOUŠEK, 2007, s 65-67).

Na přelomu let 1997 a 1998 bylo již možno financování jednotlivých služeb charakterizovat jako vícezdrojové a poprvé bylo charakterizováno rozdělení služeb na dvě skupiny. V prvních pokusech o reformu systému sociálních služeb právě z roku 1997 se navrhuje služby sociální péče a sociální intervence. Návrhy změn v systému financování služeb sociální péče hovoří o možnosti úhrady za příspěvní nové státní dávky přímo občanovi, příspěvku na péči. Dávka měla být určena na „krytí zvýšených životních nákladů, vyvolaných potřebou péče o závislou osobu“. A poskytnutí této dávky adresně, přímo občanovi má dále „umožnit přesnější alokaci veřejných prostředků tam, kde je potřeba péče, nikoliv tam, kde byly v minulosti vytvořeny kapacity služeb“. (PRŮŠA, 2001, s. 35). V tomto příkladu opět vidíme stabilně vzrůstající trend deinstitucionalizace.

Dávka by mohla být zprvu používána zejména jako úhrada klienta domova „důchodců“ (dnes seniorů). V roce 1995 byla průměrná výše úhrady od občana 2 062 Kč, v roce 1997 3 436 Kč a v roce 1999 už to bylo 4 434 Kč. Zdrojem těchto úhrad služeb sociální péče byl především starobní důchod občanů, který například v roce 1999 činil v průměrně vyplácené výši 5 914 Kč. (PRŮŠA, 2001, s. 35). Připomeňme si ještě, že tato zvyšující se úhrada přímo od občana, finančně dorovnávala reálnou zvyšující se cenu těchto služeb na trhu, protože státní úhrada na lůžko v letech 1995- 99 zůstávala prakticky stabilní.



(PRŮŠA, 2001, s. 33-35, vlastní úprava).

Vidíme, že na konci devadesátých let se trend decentralizace výdajů a deinstitucionalizace služeb zřetelně odráží v téměř srovnatelné úhradě ze státního rozpočtu a úhrady, kterou si fyzicky platí občan sám, zde se jedná zejména o služby sociální péče. Občan může aktivně ovlivnit, kterou službu si vybere a uhradí. Je položen základ pro více rovnocenné postavení klienta, oproti dřívějšímu závislému postavení při systému státní sociální péče. Vidíme zde počátek trendu zvyšující se personalizace sociálních služeb.

Vyvážená komplexita cílů, která je předpokladem pro efektivnost celého systému sociálních výdajů je ideálně předmětem předchozí diskuze a zapojení občanů, jejich obhajitelnost a snaha o dosažení sociálního konsenzu, vertikální i horizontální spravedlnosti opět legitimizuje celý politický systém pracující se sociálními otázkami. Ten se prostřednictvím rozhodnutí na výdajové straně sociálního systému snaží zejména o:

- Podporu a stabilizaci životní úrovně jednotlivce. Životní minimum jako normativně stanovená minimální hranice příjmu při pomoci občanovi v sociální události chudoby.

- Ochranu obvyklého/přiměřeného životního standardu. Systém tedy chrání před neočekávaným a hlubokým poklesem životní úrovně jednotlivce.
- Vyrovnání příjmů. Během individuálního životního cyklu systém musí plnit úlohu základního vyrovnání příjmů, pomocí jejich redistribuce například při přechodu z jednoho životního cyklu do druhého (například mateřství). Zde systém naplňuje horizontální rovnost občanů.

Navíc je také nutno všechny tyto základní systémové požadavky naplňovat ekonomicky efektivně, současně však s požadavkem na administrativní proveditelnost a snižování byrokratizace. Systém má tedy požadavky sám na sebe- být levný, jednoduchý, pochopitelný a svým způsobem prováděním co nejvíce redukovat možnost zneužívání.

Z pohledu ekonomického konceptu a sociálních služeb jde především o *makro-efektivitu*, která vyjadřuje optimální část ročního procentního HDP, které by pro dosažení cílů společenského konsenzu mělo být vynaloženo na sociální výdaje. V první polovině devadesátých let kupříkladu tento podíl výdajů činil průměrně 21- 23 % HDP a měl samozřejmě zároveň růstovou tendenci.

Za druhé jde o *mikro-efektivitu*, která je ukazatelem optimálního rozdělení celkových zdrojů jak mezi finanční dávky tak i naturální výdaje (tedy služby). Na toto rozdělení mají značný vliv i právě aktuální politické zájmy. (SIROVÁTKA, 1997, s. 177-182).

Z politického vývoje a střídání pravicovějších a levicovějších vlád u nás například můžeme pozorovat, že pokud je u politické moci vláda levicovějšího charakteru, soustředí pozornost zpravidla více na tuto mikroefektivitu. Pozornost nárazového typu směrem k této mikroefektivitě však nezajišťuje její dlouhodobou udržitelnost a zejména kontinuitu v plánování dále přívětivou pro uživatele.

2.5 Klíčoví aktéři financování po roce 1989

V předcházející kapitole jsme si již pomocí grafického znázornění uvedli zásadní aktéry financování systému sociálních služeb. Jsou jimi v pořadí významnosti průměrných podílů finanční účasti při vícezdrojovém financování devadesátých let – stát, občan, obecní úřady, okresní úřady (později krajské) a nestátní neziskové organizace. Později se také budeme více věnovat i evropské dotační účasti, která však přichází na řadu až při vstupu České republiky do Evropské unie, 1.5 2004. Prakticky ve větší míře však až po roce 2008 prostřednictvím Evropských sociálních fondů (EFS). (PRŮŠA, 2015, s. 2).

Stát, občan i obecní a okresní úřady se již pohybují v druhé polovině devadesátých let v poměrně stálém legislativním prostředí, první snahy o větší reformu i v oblasti financování se ale objevují již v roce 1997. Připravený *Vládní návrh zásad zákona o sociální pomoci a Návrh věcného záměru zákona o sociální pomoci* cílily v připravovaných změnách nejvíce přímo k občanovi.

Dělo se tak již zmíněným příspěvkem na péči ve čtyřech stupních míry závislosti péče na druhé osobě, „která naplňuje závislé osobě ty potřeby, které si již sama z důvodu svého zdravotního stavu zajišťovat nedokáže“. Příspěvek na péči (PnP) vyplácený později prostřednictvím Úřadu práce ČR se ve financování reálně uplatňuje až od roku 2007. Primárním východiskem při posuzování těchto funkčních poruch je potom jejich definice Světovou zdravotnickou organizací (WHO) dle konceptu mezinárodní klasifikace poruch, aktivit a participace, revidovaném v roce 2001. (LEJSAL, 2012, s. 20-21).

Základní životní potřeby potom, v současné podobě platnosti, vymezuje §9 zákona o sociálních službách č. 108/2006 Sb. Jeho čtyřstupňová podoba funguje až do současnosti, výše jednotlivých stupňů příspěvku se ale v čase upravovala. Techniky skutečně objektivního a spravedlivého posuzování míry této závislosti a tedy i odpovídajícího zařazení do jednoho ze čtyř stupňů jsou předmětem diskuze dodnes.

Celý systém financování po druhé polovině devadesátých let byl založen na pronikání liberálně-tržních metod i do oblasti sociálních služeb a na pochopitelném trendu omezení ústavního poskytování služeb. Vládní návrhy byly koncipovány především podle rakouského a německého modelu sociálního systému, protože cesta služeb směrem k domácnostem klientů byla nevyhnutelnou. „Předpokládalo se, že (finančním) posílením občanů, vznikne prostředí koupěschopné poptávky, která vyvolá nabídku nových sociálních služeb a tedy i uspokojení potřeb občanů v obtížné sociální situaci“ (PRŮŠA, 2001, s. 38).

Avšak vzhledem k tomu, že stávající systém financování nebyl schopem sám o sobě dostatečně dobře zajistit dostupnost služeb pro všechny občany a v podstatě ještě na přelomu nového tisíciletí obsahoval výrazné prvky centrálního administrativně direktivního charakteru řízení bylo nutno systém přehodnotit a více zohlednit zajištění ochrany uživatele sociálních služeb.

Přetrvávající prvky centrálního řízení znesnadňovali rozvoj celé sféry a zejména iniciativy obcí a nestátních neziskových organizací. Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) tedy od počátku roku 1999 připravovalo další návrhy, které měli za cíl eliminovat jeho největší stávající rizika. V období, kdy již bylo patrné, že k oblasti sociálních služeb nelze přistupovat pouze z tržně liberálního východiska, navázala Česká republika na přelomu let 1999 a 2000 spolupráci s britskou stranou v rámci projektu *Česko-britské transformace sociálních služeb*. (MOODIE in PRŮSA, 2001, s. 40). K implikaci rakouských a německých příkladů se přidává do českého systému i inspiraci britskou zkušeností.

Spolupráce spočívala předně v analýze všech dosavadních finančních toků českého systému, ze které vyplynulo sedm možných závěrů ve změnách způsobů financování sociálních služeb určených k dalšímu rozvoji v praxi. Ve stručnosti si je nyní shrňme.

- Nepřidělovat již státní dotace takzvaně na lůžko pro ústavní zařízení. Tuto částku naopak v rámci podpory omezování centrálního řízení poskytnout vybraným obcím jako součást jejich celkových finančních prostředků. Obce pak mají sami možnost ovlivnit rozložení podpory jednotlivých typů sociálních služeb podle svých aktuálních potřeb.
- Převést část finančních prostředků, které Ministerstvo (MPSV) poskytuje nestátním neziskovým organizacím taktéž do souhrnu celkové podpory obcí. Tento záměr měl pravděpodobně za cíl zvýšit spolupráci mezi obcemi a soukromými poskytovateli.
- Zvýšit komunikaci například mezi majiteli domů s pečovatelskou službou a samotnými občany obce s cílem poskytnout jim větší paletu poskytovaných služeb.
- Část dotací určených na podporu inovace a rozvoje služeb využít spíše k podpoře aktivit v souladu s reformní filozofií systému.
- Zahájit informační kampaň, která směřovala zejména k osvětě občanů o tom, že mohou využívat poskytování nejrůznějších kompenzačních pomůcek a také speciálních úprav (např. bezbariérových) v jejich domovech. Pozn.: Efektivní

informační kampaně při všeskerých změnách v sociálním systému ke skutečnému užítu občanů jsou stále velkým tématem.

- Přerušit výstavbu zařízení ústavní péče, financovaných ze státního rozpočtu.
- Snížit státní dotaci na lůžko pro ústavy sociální péče. (PRŮŠA, 2001, s. 37-40).

Tento poslední návrh souvisí s prvním bodem o přidělení části dotace na lůžko přímo do rozpočtu obcí i s celkovou snahou o zvyšování komunikace a spolupráce napříc obcemi, nestátními organizacemi a samotnými občany. Tato snaha později pokračuje i ve formě moderní komunitní sociální práce, kterou se ale budeme více zabývat ve třetí kapitole, věnované právě zvyšujícímu se trendu profesionalizace celého systému.

Z česko-britského projektu spolupráce mimo jiné vznikl v roce 2003 vládou oficiálně přijmutý a Ministerstvem práce a sociálních věcí vydaný dokument, tzv. *Bílá kniha v sociální práci*, představují českou moderní vizi pro práci v sociálních službách.

Kniha se zabývá především vymezením sedmi principů k naplnění této moderní vize. Pojednává o významu nezávislosti a autonomie klienta ve vztahu k poskytovateli, začleňování a intergaci jako opaku sociálního vyloučení, respektováním jak potřeb individuálních tak i společenských, kvalitou jako prostředkem ochrany klientů zranitelných a sociálně znevýhodněných, otázkami rovnosti bez diskriminace na jakékoliv úrovni a zaznívá zde i důraz na politiku orientovanou na praktické výstupy, nikoly na normy a kvóty. Bílá kniha v našem prostředí také zavádí odbornou terminologii *uživatel a poskytovatel*.

Upravami zde procházejí i národní standardy a rozhodování o službách se má přibližovat místu jejich výkonu. (MALÍK HOLASOVÁ, 2014, s. 52, *Bílá kniha v sociální práci*). Bílá kniha tak měla zásadní vliv například při propracovávání metodik komunitního způsobu práce se sociálními službami.

2.6 Financování v oblasti sociálních výdajů (vybraná léta 1995- 2005)

Tabulka 1: Vývoj nákladů na sociální služby v letech 1995- 2005 (v mld. Kč)

Rok	Výdaje na sociální služby (mld. Kč)	z toho: státní dotace	z toho: úhrada klienta
1995	10 276	8 978	1 298
1996	10 552	8 903	1 649
1997	11 767	9 377	2 390
1998	12 895	10 095	2 800
1999	13 515	10 477	3 038
2000	14 944	11 680	3 264
2001	17 144	13 579	3 565
2002	19 660	15 769	3 891
2003	19 685	15 558	4 127
2004	19 665	15 253	4 412
2005	20 369	15 635	4 734

(Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení ve vývojových řadách a grafech, MPSV, 1995-2014 in PRŮŠA, 2015, s. 2, vlastní úprava.)

V číslech, které nám ukazují podíl sourných finančních prostředků plynoucích ve formě státních dotací a těch které na financování využitých sociálních služeb přispíval občan před zavedení příspěvku na péči ze svých soukromých prostředků, vidíme, že za období deseti let, před velkou reformou zákona o sociálních službách roku 2007, se podíl úhrad od klientů (vždy se nejprokazatelněji sleduje v pobytových typech služeb) prakticky zečtyřnásobil. Pozdější zavedení příspěvku na péči se z těchto údajů a vzhledem k vlivu celkové decentralizace, která však zároveň musí počítat s centrálním/státním navyšování částech do systému sociálních služeb jeví jako zcela logický krok zejména vzhledem z setrvalému stavu tohoto celkového zvyšování výdajů za sociální služby i nadále očekávatelného.

3. Profesionalizace systému po roce 2007

Mnohé reformní návrhy koncipované již v letech 1995- 1999 se skutečně významně zúročují až zavedením nového zákona o sociálních službách. Zákon ze dne 14. března č. 108/2006 Sb. se intenzivně připravoval v letech 2002 až 2006. „Na základě hlavních vývojových trendů rozvoje sociálních služeb v evropských zemích zde byly definovány základní principy rozvoje tohoto systému sociální ochrany obyvatelstva. Návrh věcného záměru zákona o sociálních službách potom vláda projednala až na podzim r. 2004 a samotný zákon byl přijat Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR na počátku roku 2006 s tím, že nová právní úprava vstoupila v platnost 1. ledna 2007“. Zásadní roli zde hraje i vznik takzvané *Bílé knihy o sociálních službách*, která charakterizuje základní principy při poskytování sociálních služeb. (VÍŠEK, PRŮŠA, 2012, s. 12).

Po četných úpravách a připomínkách tehdejší vládní koalice, ČSSD prosadila průchozí verzi tohoto zákona v Parlamentu. „Zákon pak upravuje podmínky poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči, dále podmínky pro vydání oprávnění k poskytování sociálních služeb, výkon veřejné správy v oblasti sociálních služeb, inspekci poskytování sociálních služeb a předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách. Přičemž záměrem zákona bylo přesunout značnou část platby z prostředků státního rozpočtu (z plateb směřujících přímo k poskytovatelům) do platby lidem s handicapem, kteří si z těchto prostředků mohou sami hradit příjem vybraných sociálních služeb“ (MAREK, 2013, s. 205).

Důraz na trend personalizace a adresnosti pomoci v systému sociálních služeb je jasný. Příspěvek na péči fakticky nahradil takzvanou dávku na bezmocnost a již při konceptech systému bylo zřejmé, že nová podoba bude i zásadně finančně náročnější. Tak výrazné zvýšení stávajících nákladů vyžaduje i práci na zkvalitnění kontrolních mechanismů.

V průběhu schvalování konečné podoby zákona se však řada z těchto původně navrhovaných mechanismů vlivem lobbování stran vytratila. V roce 2007, s uvedením zákona v platnost se objevili první praktické problémy, které však bylo možno s největší pravděpodobností předpokládat i před uvedením.

Fatálním problémem roku 2007 bylo například rozběhnutí takzvaného systému posudkové služby při posuzování míry závislosti a tedy nároků na odpovídající stupeň příspěvku na péči klienta. Zákon č. 108/2006 v § 9 přesně definuje velké množství oblastí dovedností, které mají být u klienta posouzeny. (*Zákon č. 108/2006 Sb.*).

Vlivem nepřipravenosti posudkových služeb na množství této práce došlo až k mnohaměsíčnímu posunu v platbách za služby z důvodu časové náročnosti onoho posouzení. Poskytovatelům sociálních služeb tedy přechodně vypadl tento příjem původně plynoucí přímo od státu z příspěvku na bezmocnost, což jim v mnoha případech velmi znesnadnilo existenci.

Druhým neblahým zjištěním roku 2007 v praxi byl velký nárůst nároků na státní rozpočet. Před zavedením zákona o sociálních službách činily výdaje ze státního rozpočtu zhruba 18 miliard korun ročně. Po zavedení zákona byla jen vlivem příspěvku na péči vyplácená částka o 10 miliard větší.

První verze čtyřstupňového systému příspěvku byla u dospělých osob: 2 000,- 4 000,- 8 000,- a 11 000,- v nejvyšším stupni závislosti. Druhý a třetí stupeň výše je platný dodnes, změna nastala jen v 1. stupni, snížením z 2 000,- na 800 Kč. Ve 4. stupni došlo od 1. srpna 2009 k navýšení o 1 000 Kč. (BIČÁKOVÁ, 2009, s. 26). U osob mladších osmnácti let je výše jednotlivých stupňů odlišná. 1. stupeň znamená- 3 000 Kč, 2. stupeň- 6 000 Kč, 3. stupeň- 9 000 Kč a 4. stupeň- 12 000 Kč. (MPSV, 2015, s. 63).

Maximální možná výše příspěvku na péči je tedy dodnes 12 000 Kč, přičemž uživatel se, jak vyplývá ze zákona č. 108/2006, může podílet na úhradě služeb maximálně 85 % věškerých svých příjmů.

Průměrná měsíční pobytová služba stojí v ČR asi 25 000 Kč, průměrný starobní důchod v roce 2013 byl 10 000 Kč (nejpočetnější skupinou využívající příspěvek na péči jsou senioři). Se zatížením státních výdajů v této oblasti tedy bylo možno jistě počítat. (MAREK, 2013, s. 205-209, *Zákon č. 108/2006 Sb.*).

Uvědomme si však, že i přes popsané prvotní problémy se v našem prostředí jedná o skutečně převratný, významně účelový pohled na profesionální správu sociálního sektoru. Důraz na systematické zvyšování profesionality celého systému je značný. Promítá se jak do popsaného zvýšení moci či koupěschopné poptávky samotného klienta, tak i do kontrolních mechanismů majících na trend profesionalizace oboru dohlédnout směrem k zřizovatelům, poskytovatelům a také poskytujících (tedy pracovníků).

Zákon také nově upravil minimální možné odborné vzdělání osob poskytujících sociální služby. Právě pracovníci jsou nyní vnímáni jako klíč ke kvalitě samotných služeb, z části i k účelnému nakládání s prostředky v systému. Odborné vzdělávání pracovníků sociální péče, sociální prevence ale i poradenství je klíčové téma určené k dalšímu rozvoji.

Na rozdíl od služeb sociální péče je naprostá většina služeb sociální prevence a také poradenství poskytováno dle § 72 zákona č. 108/2006 Sb, v platném znění, „bez úhrady nákladů a vzhledem k tomu, že není ex ante zajištěno jejich systémové zafinancování, nedochází k jejich rozvoji“. (PRŮŠA, 2015, s. 6).

K dobrému rozvoji sociálních služeb již nepostačuje jejich vymezení na zmíněné tři základní druhy, dle zákona o sociálních službách. Současně totiž stávající vymezení jednotlivých služeb tyto oblasti kombinuje a jejich konečný poměr závisí nejvíce na konkrétním případě každého klienta. Proto přesnějším východiskem i pro způsob a vhodnou volbu nástrojů financování jednotlivých služeb může být vymezení jejich převažujícího zadavatele.

V oblasti sociální péče je nejčastějším možným zadavatelem- uživatelem. Specifickou oblastí v souvislosti s péčí je totiž podpora při rozhodování klienta, která sama může být vhodně podpořena vazbou na zvolené finanční zdroje.

V oblasti prevence se lze shodnout na veřejnosti, jako převažujícím zadavateli pro služby. Společnost tak může uplatňovat svá práva vyplývající ze systému zastupitelské demokracie. Tedy veřejná správa věcí nebo místní samospráva. Nefungující systém prevence se pak projevuje rostoucími náklady souvisejícími s řešením nárůstu společensky nežádoucích jevů a tím i zvýšením výdajů v oblasti zdravotnictví, soudnictví, vězeňství, atd.

V sekci poradenství je pak primárním zadavatelem stát/ systém (veřejná správa). S ohledem na účinnost a stabilní kvalitu služeb poradenství ale i služeb péče a prevence je zájmem veřejné správy/systému zvolit vhodnou míru „decentralizace a dekoncentrace“ základního i odborného poradenství. To významně souvisí s adekvátně zvolenou mírou spolupráce systému a komunity a jejích potřeb v místě. Při koordinaci a finančním plánování služeb by pak převažující zadavatel, na kterém panuje shoda, měl být i hlavním „kontrolorem“ nad objemem finančního toku a nad mírou čerpání služeb. (ČTVRTNÍK, LEJSAL, 2013, s. 9). Této úvaze v současné době víceméně odpovídá například podoba zmíněného systému příspěvku na péči. Průša konstatuje že „na rozdíl od služeb sociální péče nelze v oblasti služeb sociální prevence a poradenství předpokládat možnost financování bez závislosti na poskytování dotací ze státního rozpočtu.“ Připomíná také jejich zásadní rozdílnost charakterizovanou jejich cíly: „Zatímco služby sociální péče pomáhají osobám zajistit jejich fyzickou i psychickou soběstačnost a tedy i lepší zapojení do běžného života, služby sociální prevence napomáhají zabránit sociálnímu vyloučení osob, které jsou jím

ohroženy z důvodu konfliktní nebo krizové sociální situace. Poradenství je pak základní činností i při poskytování dalších typů sociálních služeb“. (PRŮŠA, 2015, s. 6)

Uvedli jsme si také, že i lidský faktor, zejména v podobě vedoucích pracovníků v sociálních službách, tvoří důležité podmínky pro samotný rozvoj služeb a jejich kvality.

Marek (2013) se domnívá, že v řízení sociálních služeb se zpravidla objevují dva vyhraněné typy lidí. Pro lepší představu o rysech osob v manažerských funkcích předkládá víceméně zjednodušeně ohraničenou typologii.

Prvý typ nazývá „*ochránce práv klientů*“ - kde jde převážně o osoby humanitně vzdělané s přirozeným sociálním cítěním, vzoreným sklonem k empatii, zaměřené právě na kvalitu prováděných sociálních služeb spolu se zaváděním nových trendů v práci s klienty, často zahraničních. Jsou to „tvůrci vizí“. Dodává, že o lidech humanitně vzdělaných je známo, že vztah k počítání, matematice, popřípadě ekonomii nemají příliš vřelý. (Pozn.: jedná se pravděpodobně o vyjádření nadsázky k jasnějšímu vymezení dvou typů).

Druhý typ manažera nazývá „*manažer-ekonom*“. Charakteristickým rysem tohoto vedoucího pracovníka je, že každé své rozhodnutí konfrontuje v první řadě s ekonomickou realitou a s tím, kolik důsledky jeho rozhodnutí budou stát nebo naopak co ušetří. Péči o klienty pak hodnotí více ve smyslu poskytování určité služby jejímu „odběrateli“. Vidí realitu pohledem „trhu“. Autor si uvědomuje, že mezi těmito typy lidí se pohybuje celá škála dalších, a že je nutné i jejich vyvažování na konkrétním pracovišti. Dodává však také, že v soudobém nastavení systému sociálních služeb dominují bohužel v České republice lidé prvního typu. (MAREK, 2013, s. 204).

Dobré vyvážení těchto dvou typově vyhraněných příkladů vedoucích pracovníků v sociálních službách má významný vliv na prosazování a vůbec podobu úvah o konceptu kvality života a jeho skutečného naplňování v životě klientů.

3.1 Koncept kvality života

Koncept kvality života v prostředí moderní demokracie značně souvisí se sociálním prvkem demokracie. Dalšími dvěma jsou prvek občanský, o kterém jsme si již více hovořili v kapitole o utvářející se občanské společnosti a třetím můžeme nazvat politický prvek demokracie, který se skládá z širšího spektra podílů na politické moci a rozhodování o „věcech veřejných“.

Vraťme se také k sociálnímu prvku demokracie. Ten, jak uvádí Dohnalová se soustřeďuje právě kolem takových součástí života ve společnosti, které lze nazvat naplněním základních kvalit života v „civilizované“ části světa. Sociální prvek demokracie je totiž utvářen i právem podílet se na ekonomickém blahobytu, žít civilizovaně, tj. podle převládajících standardů v dané společnosti. Právě toto z velkého podílu mohou v našem systému zajišťovat i odpovídající instituce, jako jsou sociální služby, dále zejména zabezpečení občana v nemoci (platba nemocenského pojištění), zaopatření na stáří a pro případ nezaměstnanosti (sociální pojištění). V neposlední řadě a v ideálním případě stojí fungující „zdravotní a vzdělávací systém- jako obecný garant rozvoje jedinců i společnosti“. (DOHNALOVÁ, 2002, s. 107).

Světová zdravotnická organizace (WHO) zpracovává data z mezinárodních šetření o kvalitě života. Existuje k tomuto účelu poměrně krátký dotazník, který může být předkládán jak klientům sociálních tak i zdravotnických zařízení. Obsahuje zhruba třicet škálových otázek, kde respondent odpovídá na každou otázku měrou od „vůbec ne/ špatně“ po „naprosto/ skvělé“.

Otázky zjišťující kvalitu života jsou už z principu toho, co zkoumají velmi subjektivně laděné a měřítkem výsledku je vždy respondent sám o sobě. Dotazník obsahuje například otázky: Jak by jste zhodnotil/a kvalitu svého života?, Jak moc Vás baví život?, Do jaké míry má Váš život podle Vás smysl?, Jak bezpečně se cítíte ve svém každodenním životě?, Máte dostatek příležitostí pro rozvíjení svých zájmů?, Jak spokojený/á jste se svým spánkem?, Jak spokojený/á jste sám se sebou?, Jak spokojený/á jste se svými osobními vztahy?, Jak často máte negativní pocity jako špatná nálada, zoufalství, úzkost či deprese?, Jak spokojený/á jste se svým bydlením? (WHO, 2004, on-line cit.).

Vidíme, že vyhodnocení otázek nastíněného charakteru by bylo jistě velmi obtížné dále promítnout do čistě ekonomických zájmů/plánů poskytelů služeb, ovšem nelze se tomu také zcela vyhnout. Nutno připomenout, že současný zákon o sociálních službách řeší otázky kvality služeb ale neobsahuje žádný ucelený systém „objektivního hodnocení efektivity služeb“ (pozn.: nejen ekonomické efektivity). (MATOUŠEK, 2007, s. 138).

Oldřich Matoušek přesto nastiňuje dva možné obecné postupy, užívané při hodnocení zejména ekonomické stránky určitého sociálního programu. Takový druh výstupu se nazývá vyhodnocením *efektivity*. První možností je zde klasická *analýza poměrů nákladu a zisku* („*cost-benefit analysis*“), která se v podstatě zabývá výslednou cenou, za jakou bylo dosaženo očekávaného výsledku či takového výsledku, v kterém předem panoval všeobecný konsenzus zúčastněných stran. Druhým typem hodnocení efektivity je takzvaná *analýza poměrů nákladu a efektivity*. Jedná se o postup zaměřený podrobněji na dílčí procesy v celé praxi sociálních programů. Zkoumá jednotlivě náklady, které bylo nutno vynaložit na každý jednotlivý případ úspěchu. Jednotkou kalkulací se kterou se pracuje je vždy tzv. *jednotka služby*, což je „kvantifikovaný údaj charakterizující objem sociální služby“. (MATOUŠEK, 2007, s. 167). Tou mohou být dle konkrétních specifik poskytování služby například: epizoda nebo kontakt mezi pracovníkem a klientem, materiální jednotka- v případech, kdy podstata poskytované podpory je materiální povahy. Časová jednotka, kdy je žádoucí rozlišovat v hodnocení takzvanou přímou práci s klientem a práce podpůrné (porady odborného týmu, administrativa apod.). (MARTIN, KETTNER in MATOUŠEK, 2007, s. 168).

V některých současných snahách o vytvoření dobře prokazatelných metod stanovování a analýzy cen jednotlivých sociálních služeb se objevuje značná inspirace systémem zdravotnictví. Otázkou zůstává, zda právě tato cesta směřuje i ke zvyšování kvality klientova života, podpořeného určitou službou. Některé texty hovoří například o výkonové jednotce „lůžkoden“- v případě pobytových služeb. (MAREK, 2013, s. 59).

Tato snaha o velmi přesné vyhodnocování cen služeb a jejich následné odpovídající plánování má jistě svá ekonomická opodstatnění, avšak můžeme taktéž domnívat, že aplikace tohoto tzv. výkonového modelu sledování cen sociálních služeb není zcela v odpovídající relaci k rozmanitým podobám poskytované podpory v oblasti sociálních služeb, nacházejících se na škále od zcela materiálního charakteru pomoci až po naprosto nemateriální podporu.

Mohlo by se dokonce zdát, že se tímto přístupem k řízení sociálních otázek vracíme ve způsobu myšlení do centrálních tabulkových schémat let minulých. Celá škála od materiální

pomoci až po duchovní typ podpory klienta v pastorační práci se může navíc objevit v jediném případě intervence odborného týmu a současně například v pobytovém zařízení.

V těchto modelových okolnostech se pak výkonové sledování cen pobytových služeb zdá být ne zcela uceleným pokusem o skutečnou efektivitu. Určení jednotky služby například ve zmiňované pastorační podpoře klienta by bylo jistě velkou otázkou do diskuze.

Kvalita sociálních služeb, jako jeden ze způsobů naplnění/ pomoci k celkové kvalitě života ve společnosti, jako i její ekonomická efektivnost by měla v našem právním rámci zohledňovat především zájmy a potřeby zadavatelů a uživatelů, občanů jako celku. Tento přístup bývá nazýván jako trend „*designu pro všechny*“. (MPSV ČR, on-line cit. 2010, s. 9).

Před uvedením v platnost zákona č. 108/2006, existoval v této oblasti pouze takzvaný „minimální národní standart kvality sociální služby“. Základním určením služby, tak aby mohla být uznána jako sociální služba, bylo definováno jejím minimem, což samo o sobě nevedlo ani k větší ambici rozvoje služeb.

Zákon o sociálních službách z roku 2006 v tomto ohledu způsobil v našich podmínkách skutečnou revoluci. Opakuje se zde směr k trendu personalizace a decentralizace sociálních služeb. Zákon definoval *Standardy kvality sociálních služeb* i se systémem jejich následné kontroly a významně tak podpořil trend profesionalizace oboru.

Pohledem do nedávné minulosti socialismu bohužel také vyhodnotíme, že cílové skupiny u nás nikdy nebyly podporovány v poskytnutí otevřené zpětné vazby poskytovateli služby. Může to dějinně souviset i s přítomným *idolem defektu osobnosti* (viz. kap. 1.2), kdy byl člověk v našem prostředí vnímán systémem zpravidla více z pohledu svého nedostatku nebo problému než-li o sobě samém.

Jedinec z pozice tohoto kontextu může mít vysokou náchylnost cítit se na poskytovatelově pomoci závislý. Dnes užívanými termíny, bychom toto popisovali jako problém hospitalismu či institucionálního, kde jako kdyby se odebírala pomyslná moc z rukou klienta a posouvala se směrem ke spásné instituci, často zdravotně-sociálního zařízení.

Vraťme se ale k současné podobě zákonné standardizace kvality sociálních služeb. Tu je možno dle Matouška garantovat tím, že bude prověřována řadou předem definovaných a současně těch nejlépe měřitelných parametrů. Kvalita poskytování určitého sociálního programu má samozřejmě značný vliv i na celkovou kvalitu klientova života.

Autor se v tomto ohledu domnívá, že hodnocením zaměřeným na kvalitu života by neměli projít pouze subjektivní ukazatele, (zdůrazňovaný pocit bezpečí, individuálně vnímaná kvalita kontaktů s přáteli i rodinou, spokojenost v profesním životě...), ale i ty zcela objektivní jako například: medicínské indikátory, zaměstnanost, závislost na péči jiné osoby nebo kupříkladu počet osob s nimiž klient udržuje pravidelný sociální kontakt atd. (CHEETHAM in MATOUŠEK, 2007, s. 167).

Konkrétní standardy kvality služeb pak mohou být v ideálním případě formulovány jak poskytovali tak i zřizovateli a klienty (uživatelé). Pro všechny tyto skupiny totiž dále představují měřítko vlastního hodnocení či měřítko výběru vhodné služby- v případě klientů. (MATOUŠEK, 2007, s. 125).

Jednotlivá kritéria těchto standardů je možné členit vždy do několika základních okruhů. Například jedno se starších podob členění na: kvalitu prostředí, kvalitu personálu, kvalitu péče a kvalitu řízení. (PAYNE in MATOUŠEK, 2007, s. 126). Každé z nich se samozřejmě dále dělí na řadu dílčích okruhů a ty jsou dále sledovány zpravidla kvalitativní metodou tazání.

Standardy kvality sociálních služeb definované již v roce 2002 i za přispění česko-britského projektu, o kterém jsme hovořili již výše, používají dělení okruhů na:

Procedurální standardy, které zahrnují například- oblast ochrany práv uživatelů sociálních služeb, podmínky ústních a písemných dohod o poskytování služeb, shromažďují nezbytné osobní údaje o uživatelích- evidence může být v některých případech i zcela anonymní. Dále například popisují možnou návaznost na další zdroje (podpora uživatele v kontaktu s rodinou).

Personální standardy obsahují podkategorie jako- personální zajištění služeb, stanovující strukturu a také kvalifikační předpoklady pro přijímání a zaškolování pracovníků, navazují ale úzce i na zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce v platném znění a poskytují ochranu pracovních podmínek zaměstnaným v sociálních službách, včetně podmínek pro externí spolupracovníky.

Provozní standardy, kde je primárním bodem zajištění optimální místní i časové dostupnosti služeb vstříc uživatelům a také samotná ekonomika služby, kterou zařízení zpětně zpracovává. Zveřejňuje svůj roční rozpočet s příjmy výdaji i dary ve výroční zprávě jako jistý doklad o finanční efektivnosti své činnosti. (MATOUŠEK, 2007, s. 127-129).

V sociálních službách lze tedy koncept kvality života prosazovat předně přes konsenzus všech stran na těchto výše popsanych a dále sledovaných okruzích.

3.2 Teorie komunity

Konsenzus nastává tehdy, existuje-li také snaha na něm pracovat především v prostředí každé místní komunity, která má sama k sobě zájem o zvyšování kvality svého života. Sociální služby považujeme za zájem veřejně prospěšný, tedy veřejný. Správa věcí veřejných v řadě případů souvisí s dalším vynakládáním prostředků získaných od občanů ve formě zdanění. Komunita, jako jedna z metod správy věcí veřejných má tedy stejně blízko k občanům, potencionálním uživatelům sociálních služeb, tak i zadavatelům a potažmo poskytovatelům. Popsaní tři aktéři tvoří i klíč k rovnoprávnému způsobu dalšího rozhodování uvnitř komunity, podle zpravidla užívaného pojmenování *triády* nebo *trianglu*. V němž je rovnost jejich hlasů zpravidla graficky vyjádřována i rovnostranným trojúhelníkem, na kterém každý z aktérů představuje jednu z jeho přímek a tedy i rovnovážné rozložení moci těchto stran.

Avšak k tomu, aby se mohl občan (i potencionální uživatel sociálních služeb) do přerozdělovacího rozpočtového procesu dále zapojit, musí být alespoň rámcově obeznámen s fungováním celého systému a především mít přehled o svých právech v něm. (CÍSAŘOVÁ, PAVEL, 2008, s. 7). Jak jsme si uváděli již v předchozích kapitolách účelné informační kampaně u nás i průběžné informování o změnách v různých oblastech mají jistě co dlouhodobě zlepšovat.

Existuje samozřejmě již celá řada teoreticky popsanych způsobů, jak pracovat takzvaně komunitními postupy práce. Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) například již v roce 2004 vydává k tomuto tématu velmi ucelenou metodickou brožuru s názvem „*Průvodce procesem komunitního plánování sociálních služeb*“ obsahující již i několik zaznamenaných příkladů dobré praxe. Takovými byla v té době například Praha 12. Uvěďme si pro ilustraci konkrétních procesů v komunitním přístupu zkrácený úryvek jednoho z těchto starších příkladů dobré praxe:

„Jako většina obcí i my využíváme pro informování o komunitním plánování sociálních služeb v městské části „domovského“ tisku, který u nás vychází pod jménem Noviny Prahy 12. Náklad těchto novin pokrývá svými 24 000 výtisky všechny domácnosti.

Noviny Prahy 12 jsme také využili jako přirozený prostředek distribuce dotazníků názorového průzkumu obyvatel.

Osvědčila se nám také komunikace s občany prostřednictvím telefonického dotazování v rámci již zmíněných průzkumů. V tomto konkrétním případě jsme měli pozitivní ohlasy, zejména od veřejnosti, na přínos osobní komunikace mezi zástupci zadavatele a veřejností. K informování veřejnosti prostřednictvím dalších médií využíváme i pravidelných tiskových konferencí na radnici městské části a myslíme si že i internetové stránky, kam vyvěšujeme i nejrůznější dokumenty a pozvánky na veřejná setkání, jsou nezbytným informačním a komunikačním prostředkem procesu plánování v Praze 12.

Myslíme si, že informování veřejnosti je velmi důležité a vyplatí se věnovat pozornost i malým detailům. Například jsme u nás vymysleli logo KP Prahy 12, které propagačně využíváme na všechny dokumenty, prezentace a informační materiály.“ (MPSV, 2004, s. 40).

Z uvedeného příkladu obce pracující komunitní formou správy veřejným zájmům si jistě dokážeme představit, jak zásadní úlohu hraje primární pozitivně míněná komunikace účastníků ve společnosti/komunitě i pro další ekonomické přerozdělování směrem k těmto zájmům.

Komunikace, jak si můžeme všimnout, se děje i prostředky marketingovými, (tedy způsobem- dávat o sobě vědět jistým stylem (obec), který slouží, jako předpoklad pro další vzájemnou pozitivní komunikaci (obec, občané).

Český filozof a publicista Jan Sokol dokonce někdy pojmy společnost a komunikace ztotožňuje, jako kdyby vyjadřovaly stejnou podstatu. Z jeho úvah můžeme také pochopit nedělitelnost společnosti a právě význam komunikace uvnitř jí. Taktéž tyto významové pojmy úzce propojuje s vědomím o občanské společnosti, ze které může vyrůstat takzvaný „non-governmental“ (NGO), nevládní či nestátní sektor. (Pozn.: Tedy právě ono vědomí sebe sama v občanském prostoru má jistě mnoho společného se zásadami, ze kterých může vyrůstat i úspěšná a udržitelná komunitní správa uvnitř něho).

Člověk je pro Jana Sokola přirozeně „tvor, který vytváří obce“ a nemluví zde ve významu žití ve skupinách, nýbrž v *polis*. Komplexním útvaru společenství pro které je typická jeho schopnost pružně reagovat na změny a vlastními společnými vytvořenými silami se jim i přizpůsobovat. Individualizovaný člověk doby moderní a postmoderní má však navíc tu nevýhodu, že se již nenachází v přirozeném procesu sdružování společenství, ale naopak v

„bolestivém uvolňování příliš těsných pout minulých lidských obcí“. Každý takový proces je pravděpodobně, podle autora: „bez vší hysterie“, třeba chápat jen jako možnost pro zavádění procesů aktuálnějších i realitě současné doby. (SOKOL, 2002, s. 7).

„Demokracie je funkční tehdy, neexistují-li ani totální vítězové ani totální poražení“, dodává v roce 2016 Václav Bělohradský a doplňuje úvahu ještě takto: „Ve chvíli, kdy může být jedna strana totálně poražena, nejsou uspokojeny žádné její zájmy a ona nemá co ztratit ani v případě, že se rozhodne svá práva prosazovat zcela agresivní formou boje“. (BĚLOHRADSKÝ, on-line cit. 6. 4 2016.).

Zásadní úlohou demokratické správy je proto pravděpodobně uspokojovat alespoň určitou část potřeb, avšak všech zájmových skupin současně. Téma neustávající snahy o konsenzus i za předpokladu, že je více než nepravděpodobné, že v některých komunitních i širších otázkách a v plánování sociálních služeb nastanou, může být bráno v úvahu i jako samostatný cíl života v této komunitě.

3.3 Včlenění tržních procesů do oblasti sociální

Český odborový svaz zdravotnictví a sociální péče u nás dlouhodobě prosazuje, aby v České republice, zejména na vládní a řídicí úrovni, byly sociální služby bezvýlučně chápány jako služby veřejné. Vždy plynoucí a formulované prioritně z veřejného zájmu a podporují zároveň „zlidštění“ péče, důraz na soukromí uživatelů, celkovou kvalitu. Zároveň ale „odbory dobře znají ekonomickou realitu a tedy, že zejména v posledních letech (2013) nedostačují veřejné prostředky ani na zajištění stávající péče“. Při zajišťování veřejné služby ze strany vyspělého státu by dle Marka i dalších autorů zásadně nemělo docházet k současné situaci, meziročního snižování celkového nenárokového objemu financí určeného do sociálních služeb. (MAREK, 2013, s. 212-217).

V tomto případě se dle Tomeše jedná se o tzv. tvorbu finančního managementu shora. V souladu se sociální politikou státu i s jejími předpokádanými změnami se ve spolupráci s vedením organizace navrhne objem příjmů a výdajů na následující rok dle výsledků hospodaření minulého roku. (TOMEŠ, 2002, s. 107). Odbory poté někdy navrhují, aby se částka na dotace stala mandatorním výdajem a byla poté pravidelně valorizována a to minimálně o částku inflace. Objem financí by pak mohl stabilněji odrážet ekonomickou realitu a současně na ni přímo reagovat. (MAREK, 2013, s. 217-218).

„Prostředky potřebné pro financování sociálního sektoru, služeb ale i výplaty dávek jsou závislé na trhu, proto se jejich odvádění i vyplácení musí být zabezpečeno tak, aby bylo v co nejvyšší možné míře slučitelné s trhem. Respekt k dodržování transparentnosti těchto transferů, stejně jako jejich účelnosti a tedy i zohlednění finančního zatížení občana přispívajícího do systému (zejména daněmi z příjmu) zohledňuje princip úměrnosti a rozšiřuje ho o výkonnostní dimenzi (přenechání realizace služeb do rukou nestátních solidárních společenství/ církevních polostátních institucí se oproti těm zcela státním pak jeví jako ta lepší varianta“). (SPINKER, 1996, s. 13).

Obecná deficitnost českých veřejných financí (pozn.: dnes již jakožto zcela běžný rozpočtový jev velké části vyspělých států světa), pak nemizí ani s několikaletou časovou konjunkturou, jak upozorňuje Dostálová. Po zaplacení účtů veřejných transformací, probíhajících od devadesátých let, s ní spojenou stabilizací bankovního sektoru, spolu s náklady spojenými se vstupem ČR do EU Dostálová považuje za nejzávažnější rest dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, vysokou výdajovou předurčenost v oblasti sociálních transferů, která ale zároveň jak můžeme v praxi sledovat a jak upozorňuje Marek (2013), dostatečně nereaguje na zvyšující se nároky tohoto sektoru. Veškeré snahy o fundamentální reformy směrem k dlouhodobé fiskální udržitelnosti jsou pak nevyhnutelně zastíněny i jejich politickou citlivostí, míní autorka. (DOSTÁLOVÁ, 2007, s. 75).

Výše popsaná snaha českých odborových svazů je jistě i reakcí na dlouhodobější trend snahy o decentralizaci. Otázkou však zůstává, do jaké míry je konkrétně zde, v základním financování decentralizace namířena správným směrem. Zejména příspěvkové i neziskové organizace zapojené do poskytování sociálních služeb, jichž se pronikání tržních procesů do jejich činnosti týká pravděpodobně nejvíce, jsou totiž v současné době v situaci, kdy jejich činnost není všeobecně a bez diskuze uznávána jako cíl veřejných zájmů a tak se některé z nich dostávají do velmi obtížně definovatelné pozice.

Pronikání tržních procesů do činnosti poskytovatelů sociálních služeb se pravděpodobně týká nejvíce právě těchto soukromých neziskových organizací všeho typu. Ony se zpravidla nacházející někde mezi- výkonem služeb jako zdánlivě předem nanormovatelné státní zakázky a mezi zcela autonomním subjektem (nezávislým na veřejných institucích), který je však z povahy věci vždy na státu závislý.

Pozorujeme i trend většího zapojení neformálních subjektů (např. neformální pečovatelé) při poskytování pomoci, stejně tak se objevuje významný důraz na aktivitu

jedince, ať už jako dobrovolníka, stále častěji odborně zapojeného do procesu poskytování služeb, nebo i jedince jako aktéra (nakupujícího uživatele) při úhradě vlastních potřebných služeb. Při zapojování tržních subjektů do procesu poskytování sociálních služeb je zmiňován pojem *outsourcing*. Jde o označení implementované původně právě z tržního, podnikatelského prostředí. Znamená v doslovném překladu: „Využívání vnějších zdrojů a zároveň představuje rozhodování mezi dvěma základními strategiemi „dělej nebo nakup“ („*make or buy*“). (DVOŘÁČEK, TYLL, 2010, s. 1).

Toto ekonomické rozhodování dnes samozřejmě probíhá v každém podniku/ firmě ale i v sociálním zařízení/ organizaci. Jejich kombinací s výraznými tržními prvky je potom takzvané sociální podnikání. Podnikání za účelem zisku, stavící však svou existenci na přidané sociálně-etické hodnotě a společenském prospěchu.

Pronikání soudobých tržních prvků i jazyka do obtížně definovatelného prostředí poskytovatelů je pak pochopitelným důsledkem, který však z jistého pohledu může paradoxně opět ztěžovat zpětné všeobecné (také státní) uznání existence těchto služeb/organizací jako „veřejných“/naplňujících veřejné zájmy. Za všeobecné zde pokládáme především občanskou (též komunitní) úroveň, neboť ta legitimizuje další- vládní úroveň. „V demokratickém prostředí se veřejné zájmy formulují jako společenský konsenzus“. (TOMEŠ, 2002, s. 23).

Typickou ukázkou pronikání tržního způsobu uvažování do sociálních služeb je zejména posun v jazyce oboru. V kapitole (2.2) jsme si uvedli zásadní vládní dokument roku 2003, *Bílou knihu v sociálních službách*, a připomenuli jsme, že právě ona kupříkladu nově zavádí do oboru terminologii, vycházející výrazně z tržního až spotřebitelského způsobu myšlení, tedy *uživatel a poskytovatel*. Sociální práce ve smyslu činnost jako praktický produkt konkrétní sociální služby a jejího zaměření je zde nahlížena optikou spotřebitelského vztahu jako její konečný produkt. (MALÍK HOLASOVÁ, 2014, s. 52). Pokud bychom si chtěli jazykově představit tuto oblast bez prvků tržního myšlení, musela by spíše sociální služba být chápána jako výsledek celkové sociální práce, tentokrát ve významu akademicky rozmanitého vědeckého oboru. Oba druhy nuance tohoto pochopení oboru jsou přítomny.

Sociologické šetření Pavola Friče již z konce devadesátých let, kde respondenty tvořili zástupci samotných neziskových organizací, pokládalo mimo jiné otázku.: Jakým způsobem sami zástupci nevládního sektoru hodnotí přístup vlády k neziskovým organizacím?. 38,5 % dotázaných jej hodnotilo „spíše špatně“ a 27,5 % jej vyhodnotilo jako převážně ambivalentní.

15,5 % dokonce jako „velmi špatný“ a pouze 9,5 % hodnocení se pohybovalo ve škále od „velmi dobrý až spíše dobrý“.

Podle celkových výsledků výzkumu si vláda takové vnímání ze strany organizací zasloužila především nedořešenými otázkami ve financování jejich činnosti a zamítnutým daňovým zvýhodněním jejich dárců ze strany tehdejší Klausovy vlády. (Pozn.: Zpřísnění v oblasti zcela adresného prokazování finančního původu veškerých darů neziskovým organizacím bylo předmětem současné novely v oblasti darovacích smluv definovaných novým občanským zákoníkem (NOZ). Organizace někdy přemíru takové administrativní zátěže mají možnost vyřešit formou vyhlášení veřejné sbírky.) (*Zákon občanský zákoník č. 89/2012 Sb.*)

Frič v úvodu studie upozorňuje i na zásadně nedořešený společenský vztah mezi státem a stále nově vznikajícími neziskovými organizacemi. Domnívá se, že již od počátku (90. let) zcela chybí snaha o alespoň relativně reprezentativní pohled na neziskové organizace, potažmo na celek neziskového sektoru. Již v roce 1998 poukazuje zejména na nejasné otázky toho, jaký mají vlastně organizace vztah ke státu a jaký k podnikatelským aktivitám. (FRIČ, 1998, s. 3- 43).

3.4 Trh a sociální podnikání

Podnikatelské i nepodnikatelské aktivity postavené na přidané sociálně-etické hodnotě tedy i společenském/ veřejném prospěchu jsou součástí *sociální ekonomiky* (SE). Ta je dnes v zemích EU považována za zcela běžnou součást veřejných politik a může své cíle naplňovat i prostřednictvím uplatňování principu neziskových, sociální podniky je pak zpravidla naplňují na základech zcela tržních tedy i ziskových.

„Termín sociální ekonomika se poprvé objevuje ve Francii v roce 1830 a je spojen se jménem Charlese Dunoyera. Význam pojmu byl v době jeho vzniku chápán v širším slova smyslu, než v současnosti. Znovuvystoupení SE do popředí zájmu přinášejí až poslední dekády 20. století, kdy v se v západní Evropě začíná hovořit o tzv. krizi sociálního státu. Evropa, stejně jako ostatní průmyslově rozvinuté společnosti, směřují k nové definici vztahů mezi jednotlivci a strukturami občanské společnosti a státem. V této době se v rámci i na pomezí SE začínají objevovat subjekty s novou dynamikou- sociální podniky formující se i pod jinými hlavičkami než bylo zvykem u tradičních aktérů soc. ekonomiky a zaměřují se na

poskytování služeb či výrobu zboží s jasným sociálním cílem, ve prospěch komunity či celé společnosti. Důležité u těchto organizací jsou demokratické principy při řízení a spravování podniku“. (DEFOURNY in ŠTOUFALOVÁ, DOHNALOVÁ, 2010, s. 9).

SE má dle Čepelky zcela zásadní význam pro společenskou integraci skupin obyvatel nějakým způsobem znevýhodněných. Vytváří pro ně v ideálním případě- na základě komunitní poptávky- pracovní místa, která jim následně umožňují i plnohodnotnější a samostatnější život ve většinové společnosti. V širším smyslu, pokračuje Čepelka: „SE můžeme ztotožňovat s celým komunitním sektorem, tedy s vytvářením sociálních podniků, živností i družstev, ale i s tzv. sousedskou výpomocí (pozn.: úspěšně funguje např. v městské části Praha 7), veřejně prospěšnými pracemi (např. v roce 2006 *Veřejně prospěšné práce Liberec o.p.s.* - dnes již - *Komunitní práce Liberec o.p.s.* zároveň jako jeden z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti), nebo s domácím hospodářstvím“. (ČEPELKA, 2006, s. 47, KRUPÍČKOVÁ, 2006, s. 27).

Příliš široké pojetí SE by ovšem bránilo praktickému rozvoji v definování jejích společných nástrojů. Za jeden ze základních jednotlicí společný znak SE tedy považujeme zmíněný přímý veřejný prospěch. Před změnami legislativy v roce 2007 se udává řada systémových problémů, některé přetrvávají do současnosti. Jde především o nepříznivý systém průběžného financování projektů sociální ekonomiky, legislativa je též „roztroušena“ do různých zákonů, (o daních z příjmu, o zaměstnanosti apod.).

Jednou z možností jak posílit i další konkurenceschopnost v případě neziskových aktivit jsou tzv. *daňové asignace*. Jedná se o cestu, která je v souladu i s trendy českého prostředí, zejména s dlouhodobou snahou o decentralizaci a s důrazem na posilování individuální občanské odpovědnosti. Daňová asignace představuje pro daňového poplatníka možnost poukázat část své státu plynoucí daně (např. jen 1-2 %) na adresu konkrétní organizace se spol. prospěchem. Organizace by poté souhrnou částku pro svoji podporu dostávala formou dotace přes Finanční úřad. Jde tak o alternativní financování těchto organizací s přímou vazbou na občany. V České republice není taková možnost zatím uzákoněna a v současnosti je i v přímém rozporu se *zákonem o daních z příjmu, č. 586/1992 Sb.* Funguje ale například ve Španělsku, kde je silně katolickým prostředím chápána především jako zdroj pro financování církví. (MVČR, 7/2015, s. 14).

Poměrně nepříznivý systém v případě financování organizací poskytujících sociální služby a nacházející se zároveň v tzv. třetím sektoru (neziskovém) u nás tyto subjekty přímo

vybízí k vlastní aktivitě a zlepšení své situace. Jednou z častých moderních metod takového samofinancování i typickým příkladem včleňování prvků trhu do původně zcela neziskových aktivit, je právě sociální podnikání, spadající taktéž do popsané sociální ekonomiky, současně však také do běžné tržní ekonomiky.

Sociální podnik totiž nepředstavuje pouhé synonymum pojmu pro obecně prospěšné nezisková organizace. Sociální podnikání bychom neměli zaměňovat ani s čistě komerčním podnikáním, které si primárně klade za cíl zisk. Sociální podnik totiž svůj primární smysl zakládá na ohledu ke společenské/ veřejné prospěšnosti, komerční zisk je v jeho definici vždy až na druhém místě. Smyslem může jím být například zmíněná integrace osob znevýhodněných do běžného pracovního procesu.

Veřejnou prospěšností ale může být, zejména v globálním měřítku, ekologická či sociální osvěta. Velmi zajímavým zahraničním příkladem je zde například Nobelovou cenou oceněný zakladatel *Grameen bank*, Muhammada Yunuse a jejich mikropůjčky pro nejchudší v rozvojových zemích světa. V tomto uvedeném případě hovoříme spíše o *sociální inovaci* s primárním důrazem na obecnou prospěšnost projektu v rámci běžného podnikání. (VYSKOČIL, 2014, s. 3-4, sedmagenerace.cz)

Za sociální podnik tedy lze považovat podnik/ podnikatelský subjekt, který zaměstnává osoby s handicapem nebo na pracovním trhu jinak znevýhodněné osoby, ale i kupříkladu původně neziskovou organizaci poskytující tradiční sociální služby (denního či týdenního stacionáře apod.), transformující se však později z vlastních ekonomických zájmů z části na sociální podnik a zlepšit tak svou finanční situaci nutnou pro zachování standardu v poskytování zákonných sociálních služeb. „Finanční výhody takového podnikání plynoucí z veřejné prospěšnosti existují i v oblasti platby daní“ (ŠTOUFALOVÁ, DOHNALOVÁ, 2010, s. 11). Organizace z tzv. třetího sektoru tak z části mohou samostatně řešit existenční problém nedostačujících financí svým specifickým podnikatelským záměrem, sociálně přínosnou službou nebo prodejem svých výrobků, při jejichž výrobě jsou schopni zaměstnat specifickou skupinu osob sociálně nebo zdravotně znevýhodněných. Lze pak také hovořit o tzv. „*integračním sociálním podniku*“.

Jeho pojmenování je odvozené od činnosti integrovat těžko zaměstnatelné a nezaměstnané zpět do pracovního procesu a s tím často zlepšit i jejich postavení ve společnosti. Jak již bylo, řečeno, legislativní prostředí upravující tuto oblast je extrémně široké a tak se v úvahách vládních koncepcí objevuje snaha do roku 2020 vytvořit nový zákon

o sociálním podnikání, který by jistě zejména organizacím řídících se zároveň zákonem o sociálních službách velmi usnadnil orientaci ve slučitelnosti a podmínkách jejich aktivit s možnostmi sociálně podnikat. (VYSKOČIL, 2014, s. 3-23)

3.5 Financování sociálních služeb ve světle legislativy EU

V přípravách na vstup ČR do Evropské unie, v roce 2001, byla zpracována Česká sociální doktrína, představující především ideové hodnoty, s nimiž jsme vstupovali do společného evropského sociálního prostoru. Česká republika se v tomto dokumentu na další „léta až desetiletí“ zavazuje jednat v praxi sociální politiky prioritně způsobem společných hodnot evropského humanismu, rovnosti, svobody, solidarity, sociální spravedlnosti ale i sociální politiky jako nástroje bohatství ekonomického i kulturního, opírajíce se při tom také o Všeobecnou deklaraci lidských práv, jako o zásadně výchozí materiál. Naše deklarované postoje před vstupem do EU tedy představují především základní ideové „vodítko“ pro další dlouhodobé naplňování naší sociální politiky, které byli též „v plném souladu s nároky, které jsou na Českou republiku kladeny v procesu jejího přijímání do Evropské Unie“. (*Sociální politika 2002/1*, s. 8) Další praktické přiblížení se evropskému prostředí je vždy otázkou všeobecného politického vyjednávání.

Evropská unie (EU) nedisponuje na rozdíl od České republiky zvláštním předpisem, který by upravoval rámec pro všechny veřejné služby. Ve společném evropském právním prostředí tedy neexistuje ani přesná definice toho, co veřejná služba je. Vzájemná nekompatibilita předpisů jednotlivých členských zemí tak může způsobovat i vzájemná nedorozumění.

Obecně se tedy v evropském prostředí užívá legislativně neutrální pojmenování „služby v obecném zájmu“ nebo „závazky veřejné služby“. (WILDMANNOVÁ, PRŮŠA, 2014, s. 508). Podskupinou takzvaných služeb v obecném zájmu jsou dle autorů „služby obecného hospodářského zájmu“ (SGEI). Z nad-kategorie bývají takto odlišeny z důvodu své primárně ekonomické povahy, na kterou se vždy vztahují specifická soutěžní pravidla veřejné podpory. O veřejnou podporu se jedná tehdy, jsou-li splněny následující podmínky.: jedná se o podporu poskytnutou „z rukou“ státu nebo ze státních prostředků, podpora by teoreticky mohla narušit hospodářskou soutěž zvýhodněním určitých subjektů nebo odvětví, což zůstává ošetřeno procesem tzv. veřejné soutěže v § 1772 a dále zákonem č. 89/2012 Sb., ovlivňuje obchodní vztahy mezi členskými státy. Z evropského vymezení služeb SGEI, tedy jejich

ekonomického vymezení v povaze činnosti, nikoliv v povaze cílů lze dovodit, že i některé sociální služby mohou být v EU pojímány jako SGEI. (WILDMANNOVÁ, PRŮŠA, 2014, s. 508, *Zákon občanský zákoník č. 89/2012 Sb.*). Současné české legislativní prostředí je tedy pravděpodobně v oblasti sociálních služeb v tomto srovnání lépe ohraničené od čistě ekonomických zájmů, nežli evropské. Autoři navíc poukazují na specifickou naši právního institutu příspěvkové organizace, kterou „dle dosavadních informací nezná kromě Slovenska a ČR žádný jiný stát EU“. Doporučený je zde do budoucna přechod na „vyšší organizační formu, platnou i v zahraničí“. (WILDMANNOVÁ, PRŮŠA, 2014, s. 509).

Ve společném evropském prostředí jsou sociální služby, řazené do služeb obecného zájmu tedy vnímány v širším kontextu, než je tomu v užším českém legislativním prostředí. V návaznosti na jejich komplexní vnímání, určené evropskou *Bílou knihou o službách obecného zájmu*, se jejich zákonné pojetí v EU volně prolíná i s např. zdravotní, vzdělávací a bytovou politikou. (WILDMANNOVÁ, PRŮŠA, 2014, s. 508). Obdobou je v ČR *Bílá kniha v sociálních službách* z roku 2003 (viz. také kapitola (2.5), která na základě našeho právního prostředí hovoří o podmínkách poskytování služeb u nás daleko oborově komplexněji, než evropská „Bílá kniha“.

Dalším českým specifickým oproti evropskému financování sociálních služeb jsou naše příspěvkové organizace, které jsou řízeny i dotovány na základě *zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů č. 250/2000 Sb.* Organizace dostávající od svého zřizovatele (např.: obec, kraj) příspěvek na svou činnost, dále však hospodaří velmi samostatně. „Příspěvkové organizace jsou veřejnoprávními neziskovými organizacemi“. (MPSV, 2015 s. 185). Zásadně potřebnou a také ceněnou dovedností na straně provozovatelů veřejných služeb u nás je, jak podotýká Marek (2013), „schopnost psát „dokonalé“ žádosti o dotace z veřejných rozpočtů, namísto „hospodaření“ v pravém slova smyslu“. Domnívá se proto, že by bylo lépe přejít ze způsobu dotačního financování na placení provedených služeb uživatelům, které u poskytovatele objednává zadavatel a situaci časově zdlouhavého přidělování dotačních prostředků v našem prostředí, po prvním pololetí každého kalendářního roku, považuje za neudržitelnou. (MAREK, 2013, s. 211-212).

Typickým znakem veřejné služby je vždy to, že na základě všeobecného konsenzu musí být finančně podporovány veřejnými subjekty. Opodstatněnost této finanční podpory vychází z přirozeného tržního selhání, které by nemohlo reálně uspokojovat poptávky v oblasti nabídky těchto služeb. „Nebyly by bez veřejné podpory poskytovány na trhu vůbec nebo v nižší kvalitě či rozsahu“. (WILDMANNOVÁ, PRŮŠA, 2014, s. 508).

Důležité je také připomenutí si principu aproximace ve vztahu české sociální politiky a EU, podle kterého bychom se měli již od roku 1999 přibližovat standardnímu pojetí sociální politiky EU. To však není jednoduchý proces. České „poskytování dotací z veřejných zdrojů poskytovatelům služeb sociální péče je například v rozporu s právním pojetím Evropské unie

Evropská unie má jednoznačně vyšší a do praxe uvedené propojení sociální a zdravotní politiky, kterému bychom se dle principu aproximace měli přibližovat. Současně je ale třeba si uvědomit, že tyto dotace v našem prostředí dnes v zásadě představují kompenzaci za to, že zdravotní pojišťovny- zejména VZP- neplní své zákonné povinnosti a nehradí náklady lékařem indikovanou a zdravotnickými pracovníky poskytnutou a vykázanou ošetrovatelskou zdravotní péčí“. (MAREK, 2013, s. 221-222). (Pozn.: v současnosti (od 2015) již probíhá pilotní testovací projekt úkonového hrazení pro zdravotně-sociální služby jako například pro paliativní týmy hospicových služeb ve spolupráci právě s VZP). (www.hospic.cz, on-line cit. 30.4 2015).

4. Současné trendy v řízení a financování

Analýzy současného stavu již ukazují, že za podmínek zachování současného stavu bude prakticky nemožné do budoucna dostát požadavků na maximální kvalitu sociálních služeb, současnou finanční přijatelnost a dostupnost všem. Objektivním problémem navíc v současnosti je, že nevíme jaká existuje skutečně reálná poptávka po jednotlivých typech služeb, tedy jaké služby by se měly nejvíce místně rozvíjet. Ministerstvo práce a sociálních věcí v této otázce zatím nerealizovalo metodiku, která by směřovala ke krajům a pomohla jim tvořit síť sociálních služeb. V roce 2014, s účinností od 1.1 2015, dochází k přechodu financování sociálních služeb z MPSV na kraje. „Financování sociálních služeb se také pohybuje v trojúhelníku/ triádě, zadavatel, poskytovatel, uživatel. Zadavatel, řečeno tržním pojmem zakázku objednává, ale i platí, poskytovatel službu nabízí a přijímá za ni úhradu a uživatel službu „spotřebovává“. Přitom platí, že zadavatel může uhradit jen tolik finančních prostředků kolik má dohromady s uživatelem k dispozici.“ (MAREK, 2013, s. 214-215, socialninovinky.cz on-line cit. 13.11 2014). Velmi úzká spolupráce těchto subjektů se tedy zdá být jedinou možnou cestou k udržitelnosti.

Přidávají se pochopitelně i další dodatečné zdroje jako jsou: „dary fyzických či právnických osob nebo církví, prostředky plynoucí z fondů EU, případně zcela účelové granty na národní úrovni, příjmy z poskytnutí vlastních služeb, prodeje výrobků nebo zboží (také

v rámci sociální ekonomiky), prostředky vybrané od daňových poplatníků na tzv. podporu aktivní politiky zaměstnanosti a ostatní nezařazené příjmy“. (MPSV, 2015, s. 24). Příkladem nezařazených příjmů jsou jednorázové finanční či materiální sbírky bez nutnosti přesného vykazování původu prostředků.

Nutno dodat, že jistý, ne však velký příjem v systému financování (převážně sociální péče) tvoří i platby zdravotních pojišťoven za zdravotní úkony poskytované v zařízeních sociálních služeb (spadá do poskytnutí vlastních služeb). Za nedostatek ve spolupráci zdravotních zařízení, nemocnic a sociálních zařízení je v současnosti také možné považovat nízkou informovanost cílové skupiny (např. pacienta) v možnostech poskytovaných sociálních služeb. (MPSV, 2015, s. 25-43).

Problematika zásadně souvisí také s trendem směrem ke vzdělávání celých spolupracujících multidisciplinárních týmů v zařízeních ale i s chybějící přehlednou informační kampaní směřující k přímým uživatelům. Zde MPSV na základě vypracované analýzy uvažuje i o „vytvoření komplexního portálu poskytujícího informace potenciálním uživatelům o všech poskytovaných sociálních službách“. (MPSV, 2015, s. 43).

Ještě stále opomíjeným avšak také nezanedbatelným tématem vzhledem z nutnosti zahrnout jej do úvah o změně v dosavadním způsobu financování je i dramaticky se zvyšující míra zadluženosti, zejména u skupin či osob ohrožených chudobou a sociálně vyloučených.

„Za zlomové období ve smyslu prudkého nárůstu ochoty fyzických osob k vyššímu zadlužení i zvýšení průměrných úvěrových částek je považován rok 2000, tedy přelom nového tisíciletí“. (*Analýza zadluženosti českých domácností, on-line cit. 25.10 2005* in DOSEDLOVÁ, 2014, s. 7).

Poté se jedná o „stále se zvětšující část výše zmíněné skupiny, jež si nemůže z důvodu nedostatku prostředků na dofinancování (vzhledem ke zvyšujícím se úhradám za zdravotní péči a zvyšování rozdílů mezi příjmovými skupinami, dovolit některé sociální služby využívat“. (MPSV, 2015, s. 33)

4.1 Financování v oblasti sociálních výdajů (vybraná léta 2007- 2013)

Tabulka 2: Vývoj nákladů na sociální služby v letech 2007- 2013 (v mld. Kč)

Rok	výdaje na sociální služby celkem (mld. Kč)	státní dotace	úhrada klienta	příspěvek na péči	úhrady za ošetřov. Péči	ESF
2007	33 476	10 972	7 126	14 608	770	
2008	40 140	12 584	8 092	18 252	996	215
2009	43 013	13 336	8 864	18 697	1 277	839
2010	43 630	12 436	9 256	19 599	1 258	1 082
2011	43 089	12 725	9 485	18 084	1 402	1 393
2012	43 205	12 760	9 788	18 391	1 234	1 032
2013	45 599	13 122	10 255	19 957	1 469	796

(Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení ve vývojových řadách a grafech, MPSV, 1995-2014 in PRŮŠA, 2015, Komplexní analýza zdrojů..., MPSV, 2013, s. 294-295s. 2, vlastní úprava).

Celkový průměrný objem financí plynoucí na služby sociální prevence a sociálního poradenství sledovaný v letech 2010- 2012 byl dle výkazů Ministerstva práce a sociálních věcí pouze 3,64 mld. (stav k 31. 12 2012) ze souhrnu výdajů na všechny zákonné typy služeb.

Je tedy dlouhodobě patrné, že trend navyšování celkových výdajů přímo souvisí více s demografickým stárnutím populace a dalšími okolnostmi životního stylu (větší potřeba služeb sociální péče), nežli přímo se špatným nastavením stávajícího systému. Souvisí i s mírným, avšak trvalým nárůstem vyplácených prostředků ve formě příspěvku na péči. (nejčastějším příjemcem je skupina seniorů využívají služeb sociální péče). Dle MPSV bohužel „není možné vzhledem k nedostatkům ve sledování počtů uživatelů služeb sociální prevence a sociálního poradenství (pozn.: např. z důvodu anonymního poskytování služeb) zcela kvantifikovat vývoj počtu uživatelů v této skupině a vést tak o ní podrobnější výkazy, je možné sledovat pouze vývoj celkových veřejných výdajů v těchto skupinách“. (MPSV, 2015, s. 64).

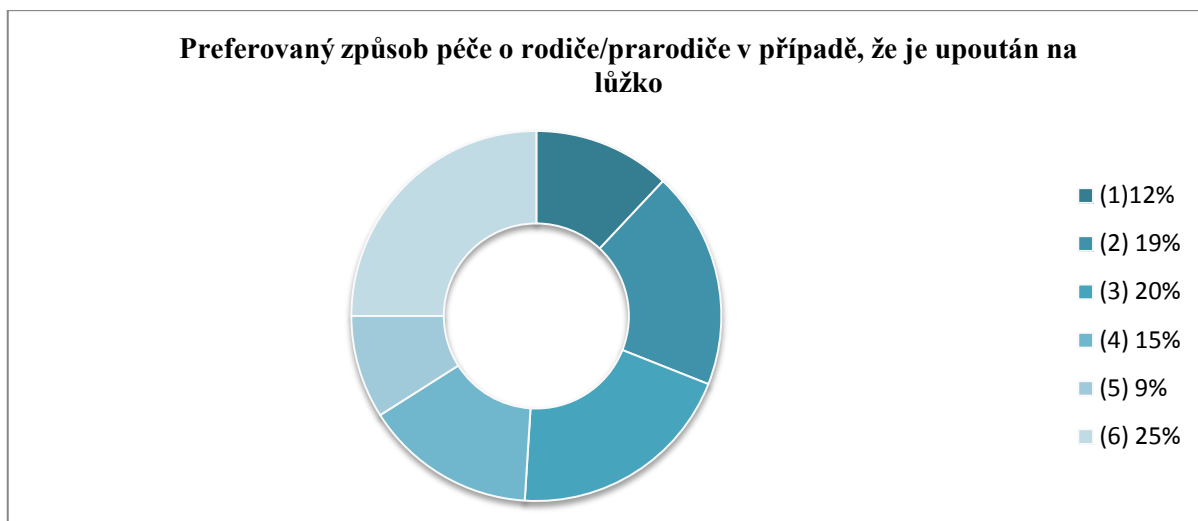
4.2 Možné scénáře vývoje

Na základě diskutovaných změn v návrzích státního rozpočtu na rok 2010, který dle diskuze počítal i se zásadním omezením prostředků státních dotací pro registrované poskytovatele sociálních služeb přednesl Jiří Horecký, prezident asociace poskytovatelů sociálních služeb, dva základní scénáře vývoje. V roce 2009 autor také zdůraznil, že některé hlasy obávající se tehdy poklesů až k nulovému státnímu příspěvku jsou zcela zbytečné, „protože takový přístup by zcela jistě způsobil kolaps sociálních služeb, který žádná politická reprezentace nemůže připustit“. (HORECKÝ, 2009, s. 25).

První výhled roku 2010 byl zaměřen na předpoklad, že v období 2010- 2015 může být státní subvence snížena až o 20% oproti předchozímu roku, druhý reálný výhled počítal naopak s premisou navýšení o 10% a dokonce s mírným každoročním navyšováním, protože dlouhodobé podfinancování sociálních služeb v ČR by mělo odbornou diskuzi vést k uvědomění si negativních důsledků takového stavu. Naopak druhá premisa pokládá za důležité i navyšování investic do lidských zdrojů v takové míře aby poměr počtu klientů/uživatelů byl srovnatelný se západními zeměmi. Tato úvaha se týká především rozšiřování kapacity terénních a ambulantních služeb sociální péče. Mírné ale stále navyšování subvencí totiž dále umožňuje fixaci, spíše ale stabilizaci (tzn. velmi mírný růst) jejich cenové hladiny.

Možnost navyšování počtu dobře kvalifikovaných zaměstnanců, upozorňuje autor, také snižuje jejich fluktuaci a v konečném důsledku tedy i zvyšuje standardizovanou kvalitu sociálních služeb. „Budoucnost se však bude pravděpodobně nacházet někde mezi těmito scénáři“ (HORECKÝ, 2009, s. 26).

K variantě predikce o pravděpodobném budoucím navyšování terénních i ambulantních sociálních služeb se přidávají i autoři Víšek a Průša, kteří tuto prognózu vysvětlovali již ve spojení s přijetím nového zákona o sociálních službách č. 108/2006 Sb. a současným zavedením příspěvku na péči, který dle autorů cíleně posiluje koupěschopnou tržní poptávku právě po službách terénních i ambulantních a existoval tedy při jeho zavedení předpoklad přirozeného rozvoje těchto služeb. V roce 2012 autoři konstatují, že se tento předpoklad nenaplnil a příspěvek na péči zůstává spíše ekonomickou podporou samotných pečujících rodin nebo příjemce. (VÍŠEK, PRŮŠA, 2012, s. 56) Tento stav je předmětem kritiky dodnes.



(MPSV, 2015, s. 77, vlastní úprava).

- (1) Zajistil/a bych péči o člena rodiny sám, popřípadě s pomocí dalších příbuzných
- (2) Zajistil/a bych péči o člena rodiny s občasným využitím sociálních služeb, v případě, že bychom na to v rámci rodiny nestačili.
- (3) Využil/a bych služeb, které by se o člena rodiny postarali v jeho/jejím domově (terénní služby, pečovatelská služba)
- (4) Využil/a bych služeb, které by se o člena rodiny postarali u mě doma (terénní služby, pečovatelská služba)
- (5) Využil/a bych služeb ambulantního rázu s krátkodobým pobytem. (odlehčovací služby, denní stacionáře apod.)
- (6) Využila bych služeb pobytové sociální péče (domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem).

Pro ilustraci zde dokládám situaci popsanou autory Víšek a Průša v roce 2012, současným výsledkem dotazníkového šetření, které bylo součástí průzkumů pro hledání nejvhodnější varianty dalšího financování MPSV sociálních služeb v ČR z roku 2015.

Z vybrané otázky tohoto výzkumného šetření vidíme, že v současnosti stále převažuje tradiční využití pobytové služby domovů pro seniory, o kterém má většina respondentů i nejvyšší míru informovanosti.

Snaha pečujících rodinných příslušníků, při využití PnP zajistit péči v domácím prostředí svépomocí, popřípadě pouze přechodným využitím služeb příslušných ambulantních sociálních služeb je také výrazně zastoupena. Rozhodně se ale nepotvrzuje předpoklad

z několika málo let po zavedení nového zákona o sociálních službách o masivní příležitosti k rozvoji ambulantních a terénních služeb. (MPSV, 2015, s. 76-77).

První výše jmenovaná negativnější prognóza se snížením státní subvence až o 20% také obsahovala několik velmi realistických očekávatelných bodů. O službách sociální prevence, výhledně závislých na státním financování mluví jako o nejohroženějších. Zánikem mohou být v takovém, ale i mírnějším snížení dotací kdykoliv ohroženy v prvních řadách především služby odborného sociálního poradenství, sociální intervence, sociální rehabilitace apod.

Dlouhodobě problematický nárůst počtu příjemců příspěvku na péči v takovém případě může stát donutit k restriktivním opatřením, které jako první negativně dopadne na pobytová zařízení. „Scénář snížení státních subvencí může některé územně vyšší samosprávné celky za účelem zvýšení finanční efektivity donutit vypisovat veřejné zakázky na soubor základních služeb a může to vést ke vzniku spíše velikých poskytovatelů sociálních služeb a zániku různorodosti v regionech“ (HORECKÝ, 2009, s. 25), což by bylo v rozporu jak s trendem decentralizace tak i nastaveným komunitním trendem plánování.

V roce 2015 byla pro Ministerstvo práce a sociálních věcí zpracována rozsáhlá predikce veřejných výdajů na sociální služby ve třech variantách:

- Varianta 1: Nulová varianta;
- Varianta 2: Konzervativní varianta;
- Varianta 3: Varianta vycházející z historického růstu výdajů na sociální služby.

Nulová varianta (1) vychází z predikce demografického vývoje nulového růstu počtu příjemců příspěvku na péči a uživatelů sociálních služeb a nulového růstu výše veřejných výdajů na sociální služby, na který poukazuje za předpokladu dlouhodobého růstu nominálního HDP na udržitelnost stávajícího nastavení systému v dlouhodobém horizontu (do roku 2064).

Počítá zde s tím, že „veřejné výdaje na služby sociální péče vzrostou o 282,2 % (+ 31 mld. Kč) a veřejné výdaje na sociální prevenci a sociální poradenství narostou o 268,3 % (+ 8 mld. Kč). V dlouhodobém horizontu se pak jako protiváha projeví vliv dlouhodobého růstu nominálního domácího produktu, který vytěsni efekt rostoucích veřejných výdajů a podíl veřejných výdajů na HDP klesne v roce 2064 na úroveň 0,36 %. Vzhledem ke zvyšujícímu se

počtu uživatelů pobytových a ostatních sociálních služeb bude však potřeba systematického rozvoje a zvyšování kapacit zařízení sociálních služeb.“ (MPSV, 2015, s. 67-68)

Konzervativní varianta (2) se nejvíce přibližuje situaci současnosti při zachování predikce na současných datech. „Při tomto konzervativním nastavení ročního tempa růstu veřejných výdajů na služby sociální péče na úrovni 2 % a ročního tempa růstu veřejných výdajů na služby sociálního poradenství a sociální prevence na úrovni 4 % (za rok) porostou celkové veřejné výdaje na sociální služby ve výhledu 3-5 let tempem 26,3 % (+ 9,3 mld. Kč), přičemž veřejné výdaje na služby sociální péče porostou o 27,3 % (+ 3,1 mld. Kč) a veřejné výdaje na sociální prevenci a sociální poradenství dosáhnou růst 27,3 % (+0,83 mld. Kč).

Systém v podobě konzervativní varianty by však nebyl udržitelný ani za předpokladu silného růstu nominálního HDP v dlouhodobém horizontu.“ (MPSV, 2015, s. 68-70). Růst HDP by výdaje nebyl schopen vyvážit.

Varianta vycházející z historického růstu výdajů na sociální služby (3) využívá k celé predikci výše parametrů založených na historickém vývoji od zavedení příspěvku na péči (2007) do roku 2013.

V průběhu 5 let, tedy ve střednědobém horizontu, se v této variantě očekává téměř 34 % nárůst podílu veřejných výdajů na nominálním HDP. Očekávatelný je podle této varianty i výrazný nárůst počtu příjemců příspěvku na péči, což je způsobeno zejména propočty z období let 2007- 2013 a aplikace těchto historických dat omezuje samotnost vhodnost aplikace tohoto modelu na delší časové období, kde se jeho nepřesnost zvyšuje úměrně délce období předpovědi.

„Celkové veřejné výdaje (tedy služby péče, prevence i poradenství) v dlouhodobém horizontu (do roku 2064) by zde totiž rostly tempem až 3 087,4 % (+ 1 143 mld. Kč)“. (MPSV, 2015, s. 70-72). Pokud bychom přesto chtěli vyvodit závěry i z této dlouhodobé varianty predikce, ukazuje na výraznou neudržitelnost současného systému financování sociálních služeb.

Ve srovnávacím vyhodnocení tří variant dlouhodobé predikce se ukázala nevhodnost modelovat možnosti změn stávajícího systému opřené pouze o vývoj demografických změn, který nezachycuje tendenční či trendový vývoj výdajů plynoucích na sociální služby. Použití modelových roku 2007-2013 ve variantě vycházející z historického růstu výdajů na sociální služby (3) se v hodnocení vhodnosti zdá být také nepřiléhavá, protože tempo růstu výdajů je zde významně ovlivňování právě nabíhajícími systémem příspěvku na péči. Konzervativní

variantu (2) lze v roce 2015 považovat za “nejvěrohodnější predikci sledovaných ukazatelů“ (zejména- počet příjemců PnP, počet uživatelů registrovaných sociálních služeb a celkové sledované veřejné výdaje na sociální služby). (MPSV, 2015, s. 72).

4.3 Pohled na udržitelnost

Od zákona o sociálních službách, který vstoupil v platnost po 15ti letech rozsáhlých diskuzí odborná veřejnost očekávala mnohem méně byrokraticky nastavený rozvoj systému sociální ochrany obyvatelstva. Zákon byl také za dobu své platnosti již několikrát novelizován a zainteresovaní odborníci vidí zásadní nedostatek v nevhodně nastavené nucené „závislosti“ zákonných poskytovatelů služeb na přiznání dotace ze státního rozpočtu, který je hodnocen jako prvek „konzervující“ dlouhodobě probíhající transformaci. V nejbližším období, upozorňují autoři, vstupujeme do období, kdy se člověk (zmiňované jsou dnes zejména ročníky narozené po skončení 2. světové války) stávají stále více závislí na poskytování sociálních služeb. Autoři konstatují, že je třeba si otevřeně přiznat, že na tento vývoj nejsme dnes ani zdaleka dobře připraveni a určitá optimalizace systému financování může být do budoucna nutným předpokladem k zachování jeho vlastní existence a zejména kvality.

Aktuální otázky směřující v této oblasti ke snaze zachovat sociální služby na současné a vyšší kvalitě a zároveň umožnit jejich ekonomickou udržitelnost zde míří například k tomu, „jak zajistit, aby péče „šla za klientem“, nikoliv aby až v závislosti na svém zdravotním stavu a jeho důsledcích musel klient „chodit za péčí?“ (MAREK, 2013, s. 228). Položená otázka je též v přímém souladu s trendem deinstitucionalizace ale i dlouhodobé decentralizace a místní dostupnosti služeb.

Další otázky odborníků (Havlásek, Horecký, Jirásková, Průša, Štegmanová a další) ale směřují i k tomu, zda by v delším časovém horizontu nemělo být zavedeno komerční pojištění na zajištění schopnosti platit náklady na všechny poskytované sociální služby?. Nebo zda by pouze samotný systém sociální péče neměl být převeden pod pojistné principy, obdobně jako je tomu například v Německu, kterým jsme se již vícekrát nechali v českém prostředí inspirovat.

V odborné studii zpracované pro Ministerstvo práce a sociálních věcí z roku 2015 se ve výzkumné části také objevuje otázka mapující případnou ochotu platit takzvanou sociální daň z hrubé mzdy ve výši 500 Kč měsíčně, která by dle návrhu zajišťovala plátcí v případě potřeby a neschopnosti zajistit péči o vlastní osobu jistotu dostupnosti služby sociální péče.

„Na tuto otázku odpovědělo celkem 37 % souhlasně (určitě ano (10 %), spíše ano (27 %) a 63 % nesouhlasně (spíše ne (26 %), určitě ne (37 %)). Faktory ovlivňujícími ochotu přispívat sociální daň ve výši 500 Kč byly místo bydliště, vzdělání, věk, rodinný stav, ekonomický status a příjem. Z hlediska kraje byli nejvíce ochotni přispívat respondenti v Praze, Jihomoravském, Olomouckém a Královéhradeckém kraji. V těchto krajích projevilo ochotu platit sociální daň více jak 50 % respondentů. Nejméně ochotni platit sociální daň byli respondenti z Kraje Vysočina, Jihočeského a Zlínského kraje.“ (MPSV, 2015, s. 97).

Posledními, kolektivem autorů zmiňovanými, důležitými otázkami jsou zejména tyto: „Neměla by se v rámci systému plánování sociálních služeb věnovat o mnoho větší pozornost dlouhodobým trendům“? a „Máme vůbec k dispozici konkrétní propočty toho, jaké budou náklady na poskytování sociálních služeb například za 15 let?“ (MAREK, 2013, s. 228-229).

Konzervativní varianta dlouhodobé predikce ve snaze předpovědět ty nejvýznamnější rizika současného systému financování sociálních služeb lze, jak již bylo řečeno, považovat dle výsledků studie z roku 2015 za nejvěrohodnější predikci sledovaných ukazatelů ekonomického vývoje v oblasti sociálních služeb.

Snaha decizní sféry mít již nyní k dispozici tyto aktuálně velmi obecně prokazatelné reakční předpovědi systému vycházejí ze snahy moci na nich systém do dalších let a desetiletí alespoň částečně optimalizovat. „Konzervativní varianta používá tempa růstu založené na analýze makroekonomického prostředí, demografických trendech a analýze sektoru sociálních služeb.“ (MPSV, 2015, s. 72). Jedná se tedy bezesporu o zatím jedno z nejširších možných pojetí takové predikce, do které by bylo pravděpodobně dále možné zahrnout ještě větší důraz na sledování obecných společenských trendů, zasahujících i do sociálního sektoru.

Tab. 3 Kvantifikace rizika při nezavedení optimalizace současného systému financování.

Vybrané roky	2024	2029	2044	2059	2064
Celkové veřejné výdaje na sociální služby (mld. Kč)	57,91	73,20	166,89	290,71	353,0
Deficit při zachování současného podílu výdajů (mld. Kč)	- 8,59	- 9,59	- 44,89	- 77,53	- 93,39

(MPSV, 2015, s. 73, vlastní úprava)

V dlouhodobém horizontu při nezavedení ani jedné z variant optimalizace prognóza pracuje s nárůstem deficitu ve financování sociálních služeb až na 0,28 % nominálního HDP v roce 2064. V roce 2014 byl tento deficit dle uvedených dat pouze 0,05 % HDP. V roce 2064 tak může deficit financování sociálních služeb, čili velikost dopadu na státní rozpočet, dosáhnout výše až 93,4 mld. Kč. (MPSV, 2015, s. 73).

Závěr

Předložená diplomová práce se zabývala základními podmínkami a tvůrčími trendy ve směřování k efektivitě financování sociálních služeb v České republice. Tyto trendy se dají rozlišit na obecně patrné, latentní i ty, ke kterým se decizní sféra vztahuje při další správě a směřování k udržitelnosti. Důležitým metodickým rozdělením práce je část před rokem 1989, popsaná zde především jako sociálně-politické zázemí pro další vývoj zákonných norem, nosných pro praktické způsoby financování sociálních služeb, ale i pozdější podoby občanské společnosti a její další role při formování některých, zprvu samofinancovaných, služeb devadesátých let.

Komparativně-analytickými metodami se práce zaměřila také na časově-ideové propojení a jeho vliv v mnohaletém období pokusů, debat a později i realizované zásadní profesionalizaci oblasti sociálních služeb i celého oboru sociální práce, která neustále pokračuje. Na základě práce s uvedenými odbornými studii a statistickými zprávami i osobními konzultacemi s odborníky se domnívám, že profesionalizace sektoru sociálních služeb má v současnosti snad více problematických témat než-li tomu bylo po zavedení nového zákona o sociálních službách č. 108/2006 Sb. z roku 2007.

Konkrétní způsob řízení jednotlivých sociálních služeb sám úroveň profesionalizace v místě poskytování vytváří. Tento způsob je závislý na osobním pochopení obecných centrálních trendů oboru jednotlivými manažery organizací, je závislý i na kvalitě vzdělávání poskytnutého profesionálům a opět na jejich vlastní ochotě dále toto vzdělání rozvíjet a integrovat nové metody i postoje do své práce. Je ale závislý i na informovanosti samotných uživatelů a také na veřejné prestiži celého oboru, která může skrytě fungovat jako zdroj jeho finančního podhodnocování.

Dobrým příkladem pro význam individuálních a místních odlišností v řízení je i proces zavádění komunitní sociální práce v obcích, jehož výsledky a mediální podoba se mohou zásadně lišit ve dvou oblastech se zdánlivě podobnou výchozí, například finanční, situací. Stejně tak lze jmenovat specifický trend rozvoje sociálních podniků, existujících v prostředí na pomezí volného trhu.

Zlepšování celkové kvality života, které je cílem každé sociální služby, představuje v zásadě výčet velmi subjektivních preferencí klienta. Tato subjektivita se i v životě jedince může velmi proměňovat v závislosti nažitých sociálních událostech. Profesionalizace sektoru sociálních služeb tedy vždy musí směřovat cestou „tvorby sítě zdola“. Současné však při tom

kooperuje s normativně nastavovaným systémem financování sociálních služeb dávajícím poměrně malou úroveň ekonomické jistoty v delším časovém horizontu. Systém sám tak může potencionálně zhoršovat podmínky i pro další rozvoj služeb. Plánování rozvoje je navíc závislé na složitých demografických proměnných i na daňových odvodech do systému. Jistá optimalizace fungování celého systému, v souladu s evropským prostředím, bude pravděpodobně nevyhnutelná. A například ochota veřejnosti platit do budoucna takzvanou sociální daň není dle předběžných studií vysoká, a neukazuje ani na přílišnou důvěru v současnou centrální správu.

Seznam použité odborné literatury:

CIHELKOVÁ, E. a kol. *Mění se uspořádání světa a nové formy vládnutí*. Praha: Vysoká škola ekonomická, Oeconomica, 2011. ISBN 978-80-245-1776-6.

CÍSAŘOVÁ, PAVEL, *Průvodce komunálními rozpočty aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladnu*, ČR: Transparency International, 2008. ISBN 978-80-87123-06-5

ČEPELKA, O. Sociální ekonomika: zahraniční koncepty a perspektivy v ČR, *Sociální ekonomika. Sborník materiálů z mezinárodní konference projektu HEFAISTOS*, Praha: Orfeus, 2006. ISBN 80-903519-3-X.

DOHNALOVÁ, M. *Sociálně- ekonomické souvislosti občanské společnosti*, Občanský sektor, studie úvahy a souvislosti, Praha: FHS UK, 2002. ISBN 80-86-511-07-3.

DOSEDLOVÁ, T. *Současný problém předlužení a jeho sociální důsledky*, Bakalářská práce, Vedoucí práce: prof. PhDr. Beáta Krahulcová, CSc. Praha: Univerzita Karlova, Husitská teologická fakulta, Katedra psychosociálních věd a etiky, 2014.

DOSTÁLOVÁ, I. *Dobývání renty prostřednictvím veřejných financí*, Praha: Professional Publishing, VŠO, IČRE, 2007. ISBN 978-80-86946-56-6.

DVOŘÁČEK, J. TYLL, L. *Outsourcing a offshoring podnikatelských činností*, Praha: C. H Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-010-2.

FRIČ, P. Aktivita a potřeby neziskových organizací v ČR, kvantitativní sociologické šetření, Praha: Agnes a ICN, 1998. ISBN 80-902633-0-5.

HAVEL, V. Moc bezmocných, 1978. *O lidskou identitu*. Praha: Rozmluvy, 1990. ISBN 80-946352-04-6.

JIRÁSKOVÁ, V. *Občan v demokratické společnosti*, Praha: Slon, 1999. ISBN 80-85850-78-8

KODYMOVÁ, P. *Historie české sociální práce v letech 1918-1948*. Praha: Karolinum, 2013. ISBN 978-80-246-2256-9.

KRUPÍČKOVÁ, G. Čím přispěje Magistrát města Liberec, *Sociální ekonomika. Sborník materiálů z mezinárodní konference projektu HEFAISTOS*, Praha: Orfeus, 2006. ISBN 80-903519-3-X.

LUDEWIG, K. *Základy systemické terapie*, Praha: Grada, 2011. ISBN 978-80-247-2521-4.

MALÍK- HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*, Praha: Grada Publishing, 2014. ISBN 80-24-743-15-9.

MAREK, J. a kol. *Sociální služby na rozcestí*. Publikace v rámci projektu Posilování bipartijního dialogu v odvětvích, Praha: Konfederace podnikatelských a zaměstnaneckých svazů ČR, 2013. ISBN 978-80-905248-3-5.

MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby: legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha: Portál, 2007. ISBN 978-80-7367-310-9.

MATOUŠEK, O. *Ústavní péče*. Praha: Slon, 1999. ISBN 80-85850-76-1

MPSV ČR, *Průvodce procesem komunitního plánování sociálních služeb*, Praha: 2004. ISBN 80-86878-03-1

MPSV ČR, *Závěrečná zpráva, Komplexní analýza zdrojů, analýza příjmů a výdajů veřejných rozpočtů, včetně pojistných a nepojistných systémů sociální ochrany, analýza právních závazků veřejných rozpočtů, analýza soukromých zdrojů*, Praha: Sociotrendy, 2013. ISBN: 978-80-87742-08-2.

MÜLLER, K. Češi a občanská společnost. *Občanský sektor, studie úvahy a souvislosti*, Praha: FHS UK, 2002. ISBN 80-86-511-07-3.

PRŮŠA, L. *Ekonomie sociálních služeb*, Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-69-3.

PRŮŠA, L. *Financování sociálních služeb sociální péče v ČR: teorie a praxe. Fórum sociální politiky: odborný recenzovaný časopis*. 2015/ 3. ISSN 1802-5854.

REKTOŘÍK, J. *Poslání neziskové organizace jako determinanta její efektivnosti. Efektivnost veřejného sektoru*, Brno: MU, 1997. ISBN 80-210-1486-5.

SCHELLE, K. et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

SIEGEL, D. YENCEY, J. *Obnova občanské společnosti, rozvoj nevýdělečného sektoru ve východní části střední Evropy a role západní pomoci*. Mezinárodní studie, New York: The Rockefeller Brothers Fund, 1993. ISBN 212-373-4200.

SIROVÁTKA, T. *K obecným předpokladům efektivity sociálních výdajů. Objektivizace výdajů z veřejných rozpočtů*, Brno: ESF MU, 1997. ISBN 80-210-1639-6.

SOKOL, J. Společnost jako komunikace, *Občanský sektor, studie úvahy a souvislosti*, Praha: FHS UK, 2002. ISBN 80-86-511-07-3.

SPINKER, M. *Sociální stát a jeho krize*, Praha: Česká křesťanská akademie, 1996. ISBN: 80-85795-26-4.

ŠTOGR, HLOUŠEK, TICHÝ, WILSON, *Posilování rozvoje občanské společnosti v regionech České republiky*, Praha: ICN, o.p.s., 2000. ISBN 80-902284-7-X.

ŠTOUFALOVÁ, R. DOHNALOVÁ, M. a kol. *Sociální podniky v ČR*, Praha: FHS UK, 2010. ISBN 978-80-7416-077-6.

TETŘEVOVÁ, L. *Veřejná ekonomie*, Příbram: PBtisk, 2008. ISBN 978-80-86946-79-5.

TOMEŠ, I a kol. *Sociální správa*, Praha: Portál, 2002. ISBN 80-7178-560-1.

VEČEŘA, M. *Sociální stát, východiska a přístupy*. Praha: SLON, 1996. ISBN 80-85850-16-8.

VÍŠEK, PRŮŠA, *Optimalizace sociálních služeb*, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i., Praha: 2012. ISBN 978-80-7416-099-8.

Odborné studie a články, zákonné normy, e-zdroje:

BĚLOHRADSKÝ, V. Česká televize, *Souvislosti JP*, 6. 4 2016, dostupné on-line: <http://www.ceskatelevize.cz/porady/11483158486-souvislosti-jana-pokorneho/216562220750001/>

BIČÁKOVÁ, O. *K některým změnám v zákoně o sociálních službách*, Fórum sociální politiky 5/2009.

ČTVRTNÍK, LEJSAL, *Sociální služby a způsob financování*, Studie a podklad pro odbornou diskuzi, 2013. Dokument poskytnutý odborem financování sociálních služeb, MPSV. Dostupné on-line: <http://podporaprocesu.cz/wp-content/uploads/2013/01/Varianty-financov%C3%A1n%C3%AD.pdf>

HORECKÝ, J. Scénáře vývoje sociálních služeb v ČR z pohledu jejich financování. *Fórum sociální politiky: odborný recenzovaný časopis*. 2009/5. ISSN 1802-5854.

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:a4hftKJxm_cJ:www.martinpotucek.cz/index.php%3Foption%3Dcom_rubberdoc%26view%3Ddoc%26id%3D504%26format%3Draw+%&cd=2&hl=cs&ct=clnk&gl=cz

CHARITA ČR, *Pilotní program VZP pro mobilní paliativní péči*, on-line cit. 30. 4 2015, <http://www.hospic.cz/odborne-clanky/pilotni-program-vzp-pro-mobilni-paliativni-peci.html>

JOHANISOVÁ, N. Muhammand Yunus: Mikroúvěr zruší chudobu, *Sedmá generace: společensko-ekologický časopis*, 3/2011, dostupné on-line: <http://www.sedmagerace.cz/text/detail/muhammad-yunus-mikrouver-zrusi-chudobu>

LEJSAL, M. *Peníze za klientem: Studie možností směřování veřejných prostředků v úzké vazbě na potřeby osob závislých na pomoci druhé osoby*, Praha: MPSV, 2013, dostupné on-line: <http://www.trass.cz/wp-content/uploads/2016/02/pen%C3%ADze-za-klientem.pdf>

MPSV ČR, *Dobrovolný evropský rámec pro kvalitu sociálních služeb*, dokument Výboru pro sociální ochranu, Praha: 2010. Dostupné on-line: http://www.mpsv.cz/files/clanky/10768/QF_document_100707_CZ_korekce.pdf

MPSV ČR, *Bílá kniha v sociálních službách*, dostupné on-line: http://www.mpsv.cz/files/clanky/736/bila_kniha.pdf

MPSV ČR, *K financování sociálních služeb v příštím roce*, on-line cit. 13.11 2014 <http://www.socialninovinky.cz/novinky-v-socialni-oblasti/487-k-financovani-socialnich-sluzeb-v-pristim-roce>

MPSV ČR, *Zákon o sociálních službách č. 108/2006 Sb.*, dostupné on-line: http://www.mpsv.cz/files/clanky/7372/108_2006_Sb.pdf

MPSV ČR: *Dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení*, 2. 12 1959., Vládní dokument, dostupné on-line: http://www.mpsv.cz/files/clanky/1336/dohoda_ssr.pdf

MPSV, ČR *Studie proveditelnosti: Výběr a zdůvodnění optimální varianty financování sociálních služeb v ČR*, Praha: Deloitte, 2015. Dokument poskytnutý odborem financování sociálních služeb, MPSV. Dostupné také on-line: http://www.mpsv.cz/files/clanky/22707/Studie_financovani_soc_sl.pdf

MS ČR, *Zákon občanský zákoník č. 89/2012 Sb.*, dostupné on-line: http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/NOZ_interaktiv.pdf

MV ČR, Jak financovat neziskové organizace a posílit jejich konkurenceschopnost, *Státní správa*, periodikum, Praha: 2015/ 7. Dostupné on-line: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hsGnHzsKN48J:www.vspj.cz/soubory/download/id/4237+&cd=6&hl=cs&ct=clnk&gl=cz>

PRŮŠA, L. *K problematice financování sociálních služeb*, Práce a mzda. 2001, 49 (11).

SOCIÁLNÍ DOKTRÍNA České republiky, *Sociální politika 2002/1*, dostupné on-line:

VOTŘEL, J. *Sapir-Whorfova hypotéza, Nástin hypotézy lingvistické relativity*, Bakalářská práce, TF JU České Budějovice: 2008, dostupné on-line: http://theses.cz/id/xae0r1/downloadPraceContent_adipIdno_12504

VYSKOČIL, M. *Sociální podnikání, Podklad pro koncepci politiky vlády vůči NNO do roku 2020*, Brno: MU ESF, Centrum pro výzkum neziskových organizací, 2014. Dostupné on-line: http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_vyskocil_pro_web.pdf

WHO, *The World Health Organization Quality Of Life (WHOQOL) –BREF*. 2004, dostupné: http://www.who.int/substance_abuse/research_tools/en/czech_whoqol.pdf

WILDMANNOVÁ, M. PRŮŠA, L. Financování sociálních služeb v ČR ve světle legislativy EU. *Ekonomické rozhl'ady/ Economic Review: quarterly journal of the Universite of Economics*, Bratislava: 2014/ 43 (4). ISSN 0323-262X.

WINKELMANNOVÁ, N. *V Souvislostech*, 131. díl, tvnoe.cz: dostupné on-line: <http://www.tvnoe.cz/porad/v-souvislostech-neela-winkelmannova-promlcene-zlociny-komunismu-131-dil>

Summary

The thesis dealt with basic conditions and creation trends in pursuit of increasing effectivity in funding of social services in the Czech republic. Said trends are distinguished as generally apparent, latent and those followed by decision making government body for administration purposes and in pursuit of sustainability. Time period before 1989 is described mainly as socio-political background for further development of laws on which ways of funding of social services are based, as well as a background for society and its part in shaping of some, at first self-financed, services of the 1990s.

The thesis inspects a connection of social and profession trends and their combined influence over long period of attempts, debates and later on major professionalisation of social services and field of social work as a whole. Based on comparative and analytical research in relevant expert studies and statistic reports as well as personal consultations with professionals, my opinion is, that professionalisation of social services nowadays struggles with even greater number of problematic subjects than before promulgation of newest Legislation for social services, No. 108 of 2006.

Management of social services is generally determined by each individual manager's approach in his particular social service field. Use of this approach is limited by understanding of general trends of the field by individual managers of social organisations. It is also limited by quality of education provided to the professionals and furthermore their individual readiness to build on this education and willingness to introduce novel methods and attitude into their work. In addition, awareness of users and reputation of the field both play major roles in effectivity of management of a social organisation, as well as financial rating of managers.

The process of introducing community social work in municipalities is a perfect example showing the importance of individual and situational differences in social service management. The outcome and public opinion can differ significantly even between two seemingly identical situations. The same applies for very specific trends in development of social offices in free market environment.

Main focus for each social service should be the improvement of the quality of life. The list of services that should be provided to a client is however highly dependent on personal preferences of each client, who's preferences are in turn highly dependent on his current or past experiences and life difficulties. Professionalisation of social service sector

should head in a direction of providing on-demand services. However, the current law-given system of funding of social services provides only limited economical assurance long term. The funding system itself is then potentially capable of impairing the conditions for further development of social services. Schedule of such development is furthermore dependent on complex demographic variables and taxation. To conclude, a certain degree of social system optimisation, with regard to european environment, is most likely inevitable. Overall low willingness to pay a “social tax”, with regard to preliminary studies, unfortunately implies low trust in current social administration.

